

**Documento de Trabajo 2008-004**

**LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE  
ESTADO PARA 2009: MARCO INSTITUCIONAL  
Y ANÁLISIS ECONÓMICO Y DE LAS  
POLÍTICAS DE GASTO**

**Valentín EDO HERNÁNDEZ**

**LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE  
ESTADO PARA 2009: MARCO INSTITUCIONAL  
Y ANÁLISIS ECONÓMICO Y DE LAS  
POLÍTICAS DE GASTO**

**Valentín EDO HERNÁNDEZ**

Esta publicación de Documentos de Trabajo pretende ser cauce de expresión y comunicación de los resultados de los proyectos de investigación que se llevan a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid.

Los Documentos de Trabajo se distribuyen gratuitamente a las Universidades e Instituciones de Investigación que lo solicitan. No obstante, están disponibles en texto completo a través de Internet:

<http://eprints.ucm.es/8413/>

**LOS PRESUPUESTOS GENERALES  
DE ESTADO PARA 2009:  
MARCO INSTITUCIONAL Y ANÁLISIS ECONÓMICO Y  
DE LAS POLÍTICAS DE GASTO.**

**Valentín Edo Hernández**  
**vedo@ccee.ucm.es**  
**Economía Aplicada VI**  
**Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.**  
**Campus de Somosaguas**  
**Universidad Complutense.**  
**Madrid. Diciembre 2008.**

## **SUMARIO**

### **Página**

1.INTRODUCCIÓN.....	1.
2.EL MARCO GENERAL DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO..	3.
3.LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA EN 2009..	10.
4.ANALISIS DEL GASTO PUBLICO POR INSTITUCIONES Y SEGÚN LA CLASIFICACIÓN ECONOMICA.....	15.
5.LAS POLITICAS DE GASTO PRESUPUESTARIO.....	23.
6.CONCLUSIONES.....	30.
BIBLIOGRAFÍA.....	32.

## **1.INTRODUCCIÓN**

Los Presupuestos Generales del Estado constituyen el instrumento financiero más importante que tienen los gobiernos para alcanzar sus fines de política económica. Los actuales Presupuestos Generales del Estado para el 2009 (PGE-2009, en adelante), según se indica en los mismos, “seguirán priorizando<sup>1</sup> la inversión productiva para garantizar el crecimiento futuro<sup>2</sup> y mantendrán el gasto social... (teniendo) en cuenta el papel clave de la inversión productiva, principalmente en I+D+i... al tiempo... (que) realizan un ejercicio de austeridad ajustando significativamente el resto de la partidas” (Presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2009 (Ministerio de Economía y Hacienda 2008)).

Dado que las decisiones de gasto basadas en la autoridad directa del gobierno se circunscriben al Sector Público Administrativo, aquí no se considerarán los presupuestos de aquellas instituciones públicas que, como las empresas públicas, no tengan definidos sus créditos presupuestarios con criterios limitativos. El responsable de su elaboración y ejecución es el gobierno del Estado y las Cortes Generales de su aprobación. Su elaboración sigue un largo proceso que condiciona su perfil final, finalizando esta etapa con la presentación pública del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año siguiente y su entrega a las Cortes Generales en los últimos días del mes de septiembre.<sup>3</sup>

Los presupuestos generales del Estado pueden contemplarse desde varias perspectivas, entre las que cabe destacar la macroeconómica y la de políticas de gasto. Por una parte, es preciso conocer sus efectos globales sobre la economía en su conjunto, en particular sobre las principales magnitudes macroeconómicas, en donde los saldos de las operaciones por cuenta de renta y de capital tienen una especial relevancia. Y, por otra parte, es necesario analizar la estructura y composición del gasto, pues ésta es determinante para alcanzar los objetivos básicos del gobierno.

En este trabajo se describirán y analizarán los PGE-2009 del Sector Público Administrativo a partir del Proyecto de Presupuestos que el gobierno ha presentado y entregado a las Cortes Generales. En primer lugar, describirá el

---

<sup>1</sup> En el documento de referencia se manifiesta la continuidad con otros PGE anteriores indicando que en la “legislatura pasada se priorizaron aquellas partidas que ayudan a sentar las bases del nuevo modelo reforzando la inversión en I+D+i, educación e infraestructuras”

<sup>2</sup> En el documento de referencia se indica que en la legislatura anterior la “Política Económica del gobierno se centró en la adopción de un nuevo modelo de crecimiento más sostenible y equilibrado para sustituir el modelo basado en la fortaleza del consumo interior y la inversión en vivienda”

<sup>3</sup> Esta documentación se presenta habitualmente en los últimos días del mes de septiembre de cada año y, recoge en un elevado número de volúmenes (56 en los PGE-2009), el proyecto de Presupuestos Generales del Estado que el gobierno elabora anualmente. A partir de aquí, se inicia el trámite parlamentario, cuyo debate dura tres meses y su aprobación tiene lugar habitualmente a finales del mes de diciembre, culminando este procedimiento mediante la publicación de un resumen de los mismos en el BOE. Este año según se indica en la web del Ministerio de Economía y Hacienda “El 30 de septiembre de 2008 fue presentado a las Cortes Generales el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2009”. Esta página facilita el acceso a diversa documentación relativa al mismo. Entre otra, se presenta información sobre: el articulado de la Ley; los estados de gastos e ingresos; los presupuestos de explotación y capital; el informe económico financiero; las memorias de objetivos de cada una de las secciones presupuestarias; los anexos de inversiones reales; la memoria económico-orgánica y la memoria por programas; el presupuesto consolidado; el anexo de flujos financieros España-Unión Europea; la liquidación del Presupuesto de 2007; el avance de la liquidación del Presupuesto de 2008; y los gastos de funcionamiento e inversiones del Banco de España”.

marco normativo en el que se elaboran y ejecutan los presupuestos. En segundo lugar, se expondrán los objetivos de política económica y presupuestaria establecidos en los presupuestos. En tercer lugar, se destacarán y se analizarán sus rasgos más importantes, tanto desde el punto de vista económico. En cuarto lugar, se analizarán las políticas de gasto. Y, finalmente, se presentarán unas conclusiones.

## **2.EL MARCO GENERAL DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.**

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE, en adelante) constituyen el principal instrumento financiero que tiene el gobierno del Estado para desarrollar la política macroeconómica y las políticas de gasto. Su análisis requiere tener en cuenta, al menos tres tipos de consideraciones relacionadas, respectivamente, con: la delimitación territorial, la delimitación institucional, y el marco jurídico que regula la actividad financiera pública.

En primer lugar, en relación con el ámbito territorial, los PGE se refieren exclusivamente al ámbito de competencias del Gobierno Central, por lo que no se incluye la actividad financiera de las administraciones autonómicas y locales. Esta delimitación, permite apreciar el cambio espectacular que se ha producido en la estructura de las administraciones públicas en España, lo que determina y acota las posibilidades y limita las posibilidades de para influir en los objetivos de política económica.

En particular, en las dos últimas décadas, ha aumentado el peso relativo de las Comunidades Autónomas, mientras que el del Estado se ha reducido enormemente. Como se puede observar en el Cuadro 1, en el año 2007, la Administración Central ha reducido su peso relativo hasta el 22,0% del total de gasto de las Administraciones Públicas, mientras las Comunidades Autónomas alcanzan un 35,9%.

La importancia relativa de la Administración Central, como se puede observar en el Cuadro 1, es escasa en el conjunto de todas las Administraciones Públicas, habiendo llegado a suponer en el año 2007 tan solo el 22,0% del total, según se indica en el Avance de la Actuación Presupuestaria de las Administraciones Públicas (2008, pag.33).

CUADRO 1.  
DISTRIBUCION SECTORIAL DE LOS EMPLEOS DE RECURSOS NO FINANCIEROS.  
En % del Gasto Total.

AGENTES	2002	2003	2004	2005	2006	2007
-ADMINISTRACIÓN CENTRAL	24,4	23,5	24,4	22,4	22,4	22,0
-ESTADO	21,1	20,3	21,2	19,2	19,1	18,1
-ORGANISMOS DE LA ADMON.CENTRAL	3,3	3,3	3,2	3,2	3,3	3,8
-COMUNIDADES AUTÓNOMAS	32,3	34,0	34,2	35,8	35,7	35,9
-CORPORACIONES LOCALES	13,1	13,3	12,5	13,0	13,4	13,4
-ADMON.DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	30,3	29,2	28,8	28,8	28,5	28,7
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente Avance de la Actuación Presupuestaria de las Administraciones Públicas 2007.

En segundo lugar, en relación con el ámbito institucional, hay que señalar que no todos los ingresos y gastos de las instituciones y organismos públicos, que dependen del gobierno central, tienen las mismas posibilidades de ser utilizados para la búsqueda de las diferentes finalidades de política económica o presupuestaria.

En particular, hay que descartar aquellas organizaciones cuyos presupuestos no se definen con créditos limitativos y no se adaptan estrictamente al principio

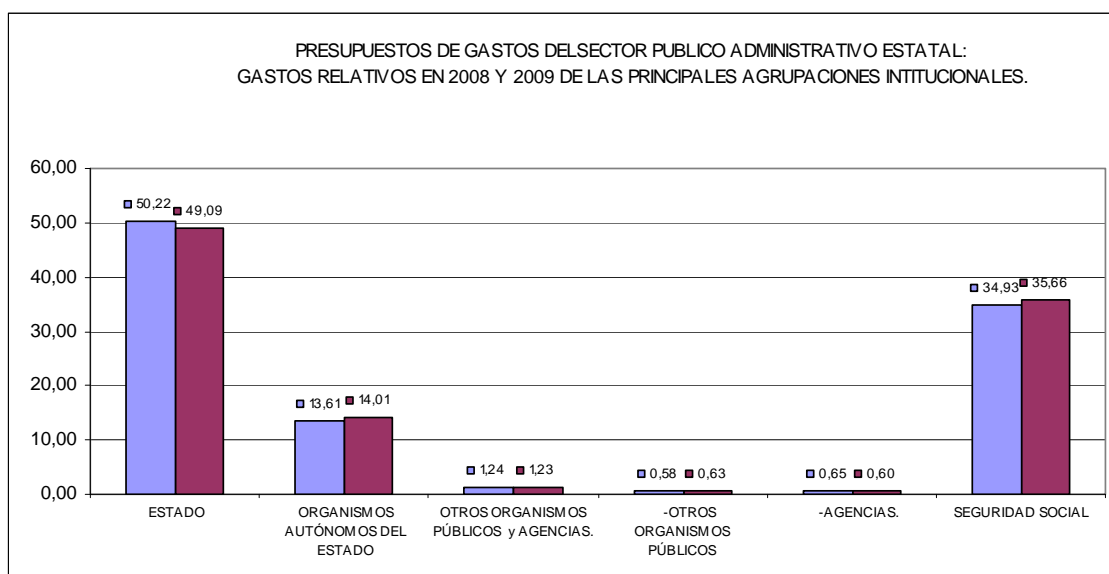


de autoridad, es decir, los organismos que no son Administraciones Públicas. En concreto, se trata de las empresas públicas, en cuyos presupuestos los créditos no son limitativos, se financian principalmente a través del mercado, y toman sus decisiones económicas basándose también principalmente en criterios de mercado.

En consecuencia, los análisis que aquí se hacen se refieren únicamente a los presupuestos del Sector Público Estatal, contenidos en la documentación referida anteriormente, y, en particular, a los del Sector Público Administrativo, excluyendo lo que la normativa vigente denomina empresas y fundaciones del sector público estatal.

En el Cuadro 2, se puede observar la importancia relativa de las principales instituciones o agrupaciones de organismos del Sector Público Administrativo Estatal. En lo esencial, lo más destacable es la importancia relativa del Agente Estado, que casi supone la mitad de todo el gasto público. Le siguen en importancia la Seguridad Social y los Organismos Autónomos del Estado. Por último, cabe destacar el escaso peso relativo de Otros Organismos Públicos y la presencia incipiente de las nuevas Agencias Públicas.

GRAFICO 1



Fuente: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. Presupuestos Generales del Estado 2009.(pag. )

En tercer lugar, en relación con el marco normativo general, hay que señalar que las posibilidades de acción de los PGE vienen determinadas por las restricciones normativas, funcionales o institucionales, vigentes en cada momento, es decir, por las leyes básicas que regulan la actividad financiera del sector público.

Así, aparte de la Constitución<sup>4</sup> las normas generales, que determinan el marco básico en el que tradicionalmente se ha venido desarrollando la actividad presupuestaria, son: la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y su Texto Refundido (LGEP o TR-LGEP, en adelante), por la Ley Orgánica Complementaria de la de Estabilidad Presupuestaria (LOCEP, en adelante) y por la Ley General Presupuestaria (LGP, en adelante). Aquí, se tratarán, por una parte, la normativa relacionada con la Estabilidad Presupuestaria y, por otra parte, la normativa relacionada con la elaboración y ejecución de los Presupuestos.

Por una parte, en cuanto a la Estabilidad Presupuestaria la referencia más actual se encuentra en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE. 31.12.2007).<sup>5</sup> Aunque esta ley solo se refiere a la Política Fiscal y Presupuestaria, que es una de las dos ramas básicas de la Política Macroeconómica. La otra rama de la Política Macroeconómica es la Política Monetaria, que desde el año 1999, es responsabilidad del Banco Central Europeo, siendo su objetivo básico mantener la estabilidad de los precios. En lo esencial, la LGEP pretende dotar al gobierno de un mayor control sobre la evolución de los saldos presupuestarios y evitar que se den situaciones de desequilibrio macroeconómico, creando las condiciones adecuadas para conseguir la estabilidad presupuestaria. Todo ello, de acuerdo

---

<sup>4</sup> Los artículos de la Constitución (BOE. 29.12.1978) relacionados con los temas presupuestarios son el 75, 134, 135, 157 y 158. Entre ellos cabe destacar el artículo 134, donde se indica que los Presupuestos Generales del Estado deben ser elaborados por el Gobierno, correspondiendo a las “Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación,...tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal...[y se presentarán] ante el Congreso de los Diputados...al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior” con el fin de que estén aprobados “antes del primer día del ejercicio económico correspondiente”. Y, también el artículo 66 en cuanto a la potestad legislativa que se atribuye a las Cortes Generales.

Además, están relacionados con la gestión presupuestaria y el gasto, el artículo 136 referido al Tribunal de Cuentas del que dice “que es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.” y el órgano al que se rendirán y las censurará, y el artículo 31 donde se indica que el “gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”

<sup>5</sup>La causa más inmediata de esta reforma se encuentra en la Disposición Final Primera de la Ley 15/2006, que autorizaba al gobierno a presentar un texto que refunda la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria de 12 de diciembre (BOE, 13.12.2001) y con lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2001 complementaria a la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 13 de diciembre (BOE, 14.12.2001), que supusieron el primer paso legal dirigido a lograr de manera formal la estabilidad presupuestaria de todas las Administraciones Públicas.

La Ley 18/2001 contenía las normas generales de Estabilidad y la segunda tenía como objetivo “establecer mecanismos de coordinación entre la hacienda pública estatal y las de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria”(de acuerdo con lo previsto en el artículo 156.1 de la Constitución, que da autonomía a las CCAA, por lo que una norma general, como ésta, tiene que tener carácter de ley orgánica, requisito necesario para reformar la LOFCA 8/1980).

Dichas leyes fueron modificadas provisionalmente por la Ley 2/2004 de 27 de diciembre de PGE-2005 y por las leyes 25/2005 de 15 de julio y 12/2002 de 23 de mayo (cuyos cambios han sido consecuencia de otras modificaciones en el Convenio Económico de Navarra y en el Concierto Económico del País Vasco).

No obstante, los principales cambios, anteriores al Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE. 31.12.2007), fueron la Ley 15/2006 de reforma de la LGEP y la Ley 3/2006 de reforma de la LOCEP.

EL TR-LGEP refunde en un solo texto la ley 12/2001 reorganizando, aclarando y armonizándolas entre si y con lo expuesto la Ley Orgánica 5/2001 complementaria a la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 13 de diciembre (BOE, 14.12.2001) y la Ley Orgánica 3/2006 de reforma de la Ley Complementaria esta última (BOE. 27.05.2006), en la ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la ley 47/2003 de Ley General Presupuestaria y en el Real Decreto 2/2004 de Texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales. Y las recientes Ley 15/2006 de reforma de la LGEP y la Ley 3/2006 de reforma de la LOCEP.

Aunque en todas ellas se busca regular por ley diversos aspectos financieros relacionados con el ciclo económico, especialmente el de la determinación del déficit de las Administraciones Públicas, en cada caso se reflejan algunos matices que se han señalado para justificar su reforma.

con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>6</sup> y las Orientaciones Generales de Política Económica (GOPE)<sup>7</sup>.

En particular, el TR-LGEP establece cuatro principios básico que determinan el marco general presupuestario: Estabilidad, Plurianualidad, Transparencia, y Eficiencia.<sup>8</sup>

Por el principio de Estabilidad, se exige una “situación de equilibrio o superávit, computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales” (en la LGEP de 18/2001 este principio era algo más estricto, pues se refería a “situaciones de déficit o superávit” y se fijaba un efecto máximo sobre el déficit de los estabilizadores automáticos del “3%” en los periodos de crisis, mientras que en la ley actual ya no se incluye expresamente la referencia al 3%).

Esta definición de estabilidad se extiende con modificaciones a la Seguridad Social (en este caso con la particularidad de que no la liga al ciclo económico), a las Comunidades Autónomas y a las Administraciones Locales (que remite al artículo 19 en el que se indica, que se establecerá cada año aquellas entidades que ajustarán sus Presupuestos al principio de Estabilidad Presupuestaria y las condiciones en que podrán incurrir en déficit, que las particulariza para el caso en el que los incrementos de gasto sean inversiones productivas).

En relación, con la instrumentación de este principio (véanse artículos ocho y siguientes), se dan indicaciones sobre su desarrollo temporal al exigir que “en el primer semestre (anteriormente esta exigencia se limitaba al primer cuatrimestre) de cada año el gobierno... fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del Sector Público, como para cada uno de los grupos de agentes” e irá “acompañada de un informe en el que se evalúe la fase del ciclo económico de cada año”. Además, se le da rango parlamentario al afirmar que según el artículo 8.3 (Ley 2/2007), “el acuerdo... se remitirá a las Cortes Generales acompañado del informe... aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto”<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC, en adelante), que fue acordado en el Consejo Europeo de Dublín de 13 y 14 de diciembre de 1996 y aprobado en el Consejo de 17 de junio de 1997 de Amsterdam, tenía como objetivo esencial garantizar la disciplina presupuestaria en la tercera fase de la UEM. En concreto, el PEC limita la utilización del déficit como instrumento de política económica y compromete a los Estados miembros de la UE a mantener situaciones de equilibrio presupuestario o, en todo caso, a no superar un déficit del 3%, en situaciones coyunturales negativas, causado por los estabilizadores automáticos. Además, los Estados miembros se ven obligados a presentar anualmente Programas de Estabilidad o Convergencia que recojan las medidas para corregir posibles déficit y alcanzar el objetivo de estabilidad.

<sup>7</sup> Las actuales GOPE, “Recomendación 2005/601/CE del Consejo de 12 de julio de 2005, relativa a las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y la comunidad (DO. L 205 de 06.08.2008), son reflejo de la estrategia de Lisboa por la que se pretende hacer de la UE la economía “más competitiva del mundo” en el 2010. Contienen recomendaciones de política macroeconómica (Seis directrices: 1.Evitar políticas procíclicas, 2.Reducir deuda pública para fortalecer las finanzas públicas frente al envejecimiento y otros, 3.Orientar el gasto público para favorecer el crecimiento, 4.Velar por la evolución salarial y la negociación compatible con los precios y la productividad, 5.Flexibilizar el mercado de trabajo frente a la globalización, y 6.garantizar la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias) y de política microeconómica (Diez directrices:1.I+D, 2.i.3.Difusión tecnológica, 4.Política industrial competitiva, 5.Protección del medio ambiente, 6.Mercado interior, 7.Apertura de mercados al exterior, 8.Fomento de la iniciativa empresarial, 9.favorecer las PYME, 10.Aumento de las infraestructuras).

<sup>8</sup> Artículos 3, 4, 5 y 6 del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE. 31.12.2007).

<sup>9</sup> En el artículo 9 se indica “con anterioridad al primer día de octubre el ministerio de Economía y Hacienda elevará al gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio anterior y de desviaciones, que se publicarán para general conocimiento.

Además, incluye la exigencia de la disciplina presupuestaria ya comentada, en la necesidad de establecer previamente a la elaboración de los presupuestos una limitación global del gasto del Estado y la creación de un fondo de contingencia para gastos imprevistos<sup>10</sup>. En relación con la limitación global del gasto, en el artículo 12 se indica que “el acuerdo previsto en el artículo 8 (Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el objetivos de estabilidad)... fijará el importe que... constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado”.

Las primeras leyes de estabilidad presupuestaria entraron en vigor el 1.01.2002, y se aplicaron por primera vez a los presupuestos del año 2003, mientras que la LGE una parte entró en vigor en el año 2004 y se aplicó por primera vez a los PGE-2005 y la última basada en la Ley 15/2006 ha entrado en vigor el 1.01.2007 afectando a los presupuestos que se elaboraron para 2008, aunque las normas relativas al déficit público destinado a financiar incremento de inversión se aplicaron desde la entrada en vigor de la Ley. Por último el actual Texto Refundido de LGEF aprobado a finales del 2007 es ya plenamente operativo, aunque sus normas estaban ya siendo aplicadas.

En cuanto a los otros tres principios, Pluralidad, Transparencia, y Eficiencia, lo más relevante se puede resumir de la siguiente manera

En relación con el principio de Plurianualidad (artículo 4 del RDL 2/2007), se pretende que la elaboración de los presupuestos se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad, para lo que de acuerdo con dicho artículo se exige que el Ministerio de Economía y Hacienda confeccione “unos escenarios de previsión plurianual referidos a los ingresos o y gastos en los términos previstos” en la LGE, (Ley 47/2003).

Por el principio de Transparencia (artículo 5 del RDL 2/2007), las liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación de la adecuación al principio de estabilidad presupuestaria. En particular, entre otras cosas se exige incluir la “información precisa para relacionar el equilibrio, déficit o superávit presupuestario con el equilibrio, déficit o superávit calculado conforme a las normas del Sistema Europeo de Contabilidad Nacional y Regional”.

Además, cuando haya previsión de déficit “deberá acompañar una memoria plurianual en la que se muestre que la evolución prevista... garantiza la estabilidad a lo largo del ciclo”. En tercer lugar, deberán de añadirse las previsiones relativas a: a) La Necesidad de Financiación del Estado, b) Las Inversiones de empresas públicas, c) La Ratio de gasto público respecto del PIB, y d) El Nivel de Deuda pública. Por último, el Ministerio de Economía y Hacienda informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las

---

En el artículo 11, se indica que previo al proceso de elaboración de los PGE el Ministerio de Economía y Hacienda “confeccionará unos escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos en los términos previstos en la ley 47/2003 (Ley General Presupuestaria). En el artículo 12 se indica que en el “Acuerdo...” se “fijará el límite máximo de gastos no financiero”

<sup>10</sup> El Fondo de Contingencia también se incluyó por primera vez en los PGE-2003. Su finalidad, es atender a necesidades de gasto imprevistas y de carácter no discrecional “por un importe del 2%” del límite global de gastos no financieros del Estado fijado por las Cortes, necesita ser aprobado por el Consejo de Ministros y no puede ser incorporado a ejercicios posteriores.

Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local “sobre el límite de gasto previsto”.

Y, por el principio de Eficiencia (artículo 6 del RDL 2/2007), las Políticas de Gastos Públicos deberán establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad y, además, cualquier actuación de las administraciones públicas que “afecte a los gastos públicos, deberán valorar sus repercusiones efectos “de manera que satisfagan el principio de estabilidad presupuestario”.

Y, en cuanto a la Ley General Presupuestaria (LGP)<sup>11</sup>, que regula el régimen presupuestario, adaptando algunas normas de gestión a las exigencias actuales y, en particular, traslada a la esfera de los distintos componentes del presupuesto los principios rectores de la LGEP, con el fin de asegurar que todas las decisiones de gasto queden enmarcadas de un modo coherente en el objetivo global de estabilidad. Además, esta ley introduce un conjunto de restricciones generales a los presupuestos, entre las que cabe destacar, su estructura, procedimientos y plazos.

Las normas relacionadas con los procedimientos presupuestarios ordenan y acotan en el tiempo y en su contenido algunas decisiones relacionadas con los PGE de cada año. Desde la entrada en vigor de la LGEP, el proceso comienza con las órdenes de elaboración de los presupuestos y de los escenarios presupuestarios.

En el presente año estas dos publicaciones han sido:

- a) La Orden EHA/1301/2008 de 6 de mayo por la que se dictan normas para la Elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2009 (BOE.09.05.2008). en donde se establece el último conjunto de restricciones, pues en ella se determina la estructura y las prioridades de las políticas de gasto.
- b) La Orden EHA/1302/2008 de 7 de mayo por la que se dictan normas para la Elaboración de los Escenarios Presupuestarios para el periodo 2009-2011 (BOE.09.05.2008).

El siguiente paso en el proceso es el Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se fija el límite global de gasto para el Estado y se fijan los objetivos de estabilidad, y su envío a las Cortes Generales para su aprobación.

En el presente el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueban los objetivos de estabilidad, y se fija el límite global de gasto para el Estado se

---

<sup>11</sup> La Ley 47/2003, de 26 de noviembre General Presupuestaria (BOE, 27.11.2003) es la norma básica de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal”, actualiza y refunde normas anteriores (RD 1091/1988 Texto Refundido de Ley General Presupuestaria 29.09.1988) y la adapta a los cambios producidos en la estructura y funcionamiento de las finanzas públicas. En particular, delimita y define el sector público estatal, establece las principales reglas de programación y gestión presupuestaria, especifica las relaciones financieras con otras administraciones, determina el funcionamiento del Tesoro, la deuda pública y las operaciones financieras, y establece los principios contables, el control y las responsabilidades.

-Hay una Resolución de 18 de julio de 2001 de la Dirección General de Presupuestos por la que se establecen códigos que definen la estructura económica establecida por la OM de Hacienda de 27 de abril de 2001.

-Resolución de 18 de julio de la Dirección General de Presupuestos por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica establecida por la Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de abril de 2001.

ratificó por el Congreso de los Diputados únicamente (BC, 30.06.2008) dado que en el Senado se rechazó (véase “Ratificación del Acuerdo de Gobierno por el Congreso de los Diputados (BOCG.30.06.2008).

En el presente año se ha aplicado ya, por séptima vez, al ratificar Pleno del Congreso de Diputados “Acuerdo del Gobierno” en su sesión de 30 de junio de 2008 (véase el Boletín de las Cortes de 30.06.2008 y para consultar el contenido del texto aprobado el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 6.06.2008).

Por el Acuerdo del Consejo de Ministros(de 30.05.2008) se aprobaron:

- a) Los umbrales de crecimiento.
- b) El Objetivo de estabilidad del conjunto del Sector Público 2009-2011.
- c) Los objetivos de cada uno de los Grupos de Agentes, y
- d) El límite máximo de gasto no financiero del Estado.<sup>12</sup>

En síntesis la normativa general reguladora se basa principalmente en la Leyes de Estabilidad y en la Ley General Presupuestaria, mientras cada año se aprueba una normativa específica que regula los procedimientos concretos a seguir con ordenes ministeriales sobre la elaboración de los presupuestos y de los escenarios presupuestarios. Este marco jurídico definido en lo general a partir del año 2001, ha sufrido algunas modificaciones, hasta la aprobación reciente del Texto Refundido de Ley General Presupuestaria. En consecuencia, en este marco jurídico, el gobierno ha elaborado el proyecto de PGE-2009, cuyos aspectos más destacables se analizan en los siguientes epígrafes.

---

<sup>12</sup> El Límite global de gastos no financieros para el Presupuesto General del Estado para 2009 se fijó en 160.157,66 millones de Euros.

### **3.LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA EN 2009.**

La Política Económica del gobierno, según se indica en la Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2009), persigue aplicar las “políticas económicas necesarias en este momento de crisis” (pag.12), desarrollando un amplio paquete de medidas a corto y largo plazo, para hacer frente a la crisis y paliar sus efectos en ciertos sectores de los ciudadanos más afectados y para seguir aumentando el potencia de crecimiento a largo plazo”.(p.14)

En consecuencia la Política Presupuestaria pretende, según se indica en la “Presentación del Proyecto de Presupuestos para 2009, “contribuir de manera responsable a superar la crisis y a modernizar y consolidar las bases de nuestra economía”, (pag.19). Más en particular, con medidas a corto plazo<sup>13</sup> que persiguen “suavizar el frenazo de la actividad económica mitigando sus efectos sobre las familias, las empresas y el sector de la construcción” (p.14). A largo plazo<sup>14</sup> “acometer reformas estructurales con el fin de reforzar la competitividad de la economía y mejorar la adaptación a un entorno cambiante”, prestando atención especial al sector servicios, transporte, energía, telecomunicaciones, y servicios públicos de empleo y formación profesional. (p.17).

Con el fin de poder interpretar adecuadamente la política presupuestaria se han recogido, en el Cuadro 2, las magnitudes macroeconómicas más relevantes sobre las que se elabora y ejecuta el presupuesto.

**CUADRO 2**  
**PRINCIPALES MAGNITUDES DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO.**

Millones de Euros.

	2007	2008	2009
PIB NOMINAL.	1.050,6	1.099,2	1.137,1
Tasa de crecimiento del PIB nominal.	7,0	4,6	3,5
Deflactor del PIB.	3,2	3,0	2,5
Tasa de crecimiento del PIB real.	3,7	1,6	1,0

Fuente: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. Presupuestos Generales del Estado 2009.(pag.72)

Por otra parte, dichas variables han servido de referencia para que el gobierno, como se puede observar en el Cuadro 3, elabore los escenarios

<sup>13</sup> Entre las medidas anticrisis corto plazo destacan A.Para paliar el deterioro del poder adquisitivo (5.400 millones de € por la Deducción de 400 € a los contribuyentes con rendimientos del trabajo y de actividades económicas; 1.800 millones e Euros por la supresión del impuesto de Patrimonio), B.Para aportar liquidez a las empresas (Ampliación de la financiación a las PYMES, en 2009 se aplicará un sistema de devolución de IVA mensual; se modificará el cálculo del Pago Fraccionados), C.Medidas específicas para el sector de la construcción para promover el alquiler y las viviendas de protección oficial (Avales del ICO para viviendas de protección oficial; línea de mediación ICO para alargar los plazos de préstamos a condición que sean para alquiler; rehabilitación de viviendas y de infraestructura hotelera; ampliación del concepto de rehabilitación de vivienda en el IRPF e IVA), y D)Regulación del Sector Inmobiliario (Creación de Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario, para atraer inversores e impulsar el alquiler; aumento de las garantías de los viviendas arrendadas, revisión del sistema arbitral de conflictos arrendaticios) y E)Plan de recolocación de trabajadores desempleados.

<sup>14</sup> Entre las medidas a largo plazo con reformas estructurales: A.)Sector Servicios (tres leyes ambiciosas: adopción de la Directiva Europea de Servicios), B.)Sectores Estratégicos (liberalización del Transporte, Energía y Telecomunicaciones) y C.)Regulación de Consejos reguladores ¿.

presupuestarios para los próximos años. Como se puede observar en el Cuadro 3, los objetivos fijados por el gobierno para los próximos años 2009, 2011 y 2010, es obtener un superávit, para todas las Administraciones Públicas, respectivamente, del 0,82%, 0,70% y 0,80% del PIB.

Su desglose por entidades también puede observarse en el Cuadro 3, donde se ve que hay superávit incluso para el Estado, que según las previsiones más recientes podría transformarse en déficit abultados. La única agrupación que sigue teniendo superávit es la Seguridad Social, que es incluso superior al de años anteriores (en previsiones 0,7 y 0,6 para 2007 y 2008).

**CUADRO 3.**  
**ESCENARIOS PRESUPUESTARIOS 2009-2011:**  
**OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.**

<b>GRUPOS DE AGENTES</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
ESTADO Y ORGANISMOS.	0,02	0,00	0,10
SEGURIDAD SOCIAL.	0,80	0,70	0,60
COMUNIDADES AUTONOMAS.	0,00	0,00	0,10
CORPORACIONES LOCALES.	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL ADMINISTRACIONES PUBLICAS</b>	<b>0,82</b>	<b>0,70</b>	<b>0,80</b>

% del PIB

Fuente: Boletín Oficial de la Cortes Generales (6.06.2008). Esta información, que habitualmente se incluía en el Informe Económico Financiero, este año ha sido excluida por haber cambiado la información sobre la situación económica, incluyendo en su lugar unas estimaciones para 2009: Estado déficit -1,5%, para la Seguridad Social de +0,8%, para las Comunidades Autónomas de -1,0% y para las Corporaciones Locales de -0,2%. En total se estima, para las Administraciones Públicas -1,9%.

Aunque los objetivos de estabilidad se presentan siguiendo la metodología de la Contabilidad Nacional /SEC-95), los presupuestos se presentan siguiendo la metodología contable presupuestaria, por lo que los saldos contables no coinciden. Por ello puede ser oportuno observar también los saldos presupuestarios para el conjunto de la Administraciones Públicas y para cada uno de las agrupaciones de Agentes en los PGE-2009 siguiendo la metodología presupuestaria, con el fin de disponer de información homogénea a efectos de este trabajo, a partir de las magnitudes que se recogen en los PGE-2009.

Así, como se puede observar en el Cuadro 4, a partir de los estados consolidados de los “Presupuestos Generales del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Otros Organismos Públicos”, según se recogen el Informe Económico y Financiero, se han estimado los saldos presupuestarios del sector público administrativo estatal, es decir, de los agentes o agrupaciones de tipos de agentes que presentan presupuestos limitativos. En particular, se puede apreciar que, al contrario de las previsiones de otros años en que eran de superávit, en el 2009, el saldo agregado presenta un déficit de -0,81% del PIB. Y, para cada uno de los agregados institucionales Estado -1,45%, Organismos Autónomos -0,15% y Otros Organismos y Agencias Públicas -0,02, excepto para la Seguridad Social, que el saldo es positivo 0,81%.

Al contrastar a información contenida en los “Escenarios Presupuestarios” del Cuadro 3 con los cálculos realizados en el Cuadro 4, se puede observar el



claro desajuste de algunas variables entre las que hay que destacar la del déficit del Sector Público Administrativo, que en los “Escenarios Presupuestarios” era de un superávit de 0,82% y en los cálculos aquí realizados es de un déficit de -0,81%. Incluso, se han publicado diversas previsiones en las que las estimaciones de déficit son todavía mayores, que permitirían interpretar que las diferencias serán probablemente mayores.

**CUADRO 4.**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS PARA 2009:**  
**ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS, OTROS ORGANISMOS PÚBLICOS Y**  
**SEGURIDAD SOCIAL.**

% del PIB.			
AGENTES	INGRESOS	GASTOS	DIFERENCIA
ESTADO	12,41	13,86	-1,45
ORGANISMOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO	3,81	3,96	-0,15
OTROS ORGANISMOS PÚBLICOS y AGENCIAS.	0,32	0,35	-0,02
SEGURIDAD SOCIAL	10,88	10,07	0,81
<b>TOTAL SECTOR PUBLICO ADMON. ESTATAL (sin consolidar)</b>	<b>27,42</b>	<b>28,23</b>	<b>-0,81</b>
Transferencias Internas.	1,49	1,49	0,00
<b>TOTAL SECTOR PUBLICO ADMON. ESTATAL (consolidado)</b>	<b>25,94</b>	<b>26,74</b>	<b>-0,81</b>
Variaciones de Activos	0,57	2,27	-1,70
<b>TOTALES sin Variaciones de Pasivos.</b>	<b>26,51</b>	<b>29,01</b>	<b>-2,50</b>
Variaciones de Pasivos	5,52	3,02	2,50
<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS Y NO FINANCIERAS.</b>	<b>32,03</b>	<b>32,03</b>	<b>0,00</b>

-Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero. Presupuestos Generales del Estado 2009. En millones de € los saldos respectivos son: -16.494,46; -1.669,57; -262,85; 9.249,86; y -9.177,02.

En cuanto a las características de los PGE-2009 hay que señalar que en la Presentación se destacan treinta y un puntos sobresalientes:

- 1.El Mantenimiento de Ingresos No Financieros del Estado, compuesto por el crecimiento de la recaudación por IRPF 6,7%, por IVA 4,8%, y por los Impuestos Especiales 3,3%, junto con una reducción del Impuesto de Sociedades del -15,1%.
- 2.Aumento de la participación en ingresos de las Administraciones Territoriales en 25,4% en 2007 a 30,3% el 2009).
- 3.Gasto no financiero se sitúa en 157.604,27mll. de €, (aquí hay una presentación peculiar, puesto que destaca la aportación del Estado de 2.000 mll. de € para prestaciones de desempleo, separando una cifra específica de gasto de 155.604,27 mll. de €)
- 4.El déficit del Estado se sitúa en términos de Contabilidad Nacional en 17.100,22 mll. de €, <sup>15</sup> lo que en términos presupuestarios supone 16.494,46 mll. de €, reconociendo el incumplimiento del objetivo de superávit del ACM de junio, que fijaba un superávit del 0,02% del PIB, lo que obliga al gobierno a presentar un “Plan Económico Financiero de reequilibrio”, advirtiendo que podrá financiar gracias al bajo nivel de Deuda Pública existente.

<sup>15</sup> El ajuste entre la Contabilidad Nacional y la Contabilidad Presupuestaria se efectúa de la siguiente manera:

Saldo del Estado en los PGE-2009 = Ingresos no Financieros (141.109,81 m.€)- Gastos no Financieros (157.604,27 m.€) = -16.494,27.

Saldo del Estado en CN = -16.494,46 + 4.728,13 (inejecución) + 2.261,92 (intereses) + 450,0 (inversión por abono total del precio)- 999,0 (inversiones militares) -85,00 (gastos acuñación de moneda) - 350,0 (reasignación operaciones SEPI) - 2.138,33 (operaciones FAD) -4.273,47 (aportaciones de capital a empresas públicas) - 200,0 (otros ajustes) = Saldo del Estado en CN= -17.100,22 m.€

Saldo total Administración Central sin Seguridad Social = 17.100,22 (Saldo del Estado) +520,54 Saldo Otros Organismos Ad.Central= -16.579,67 m.€

- 5.La Seguridad Social presentará un superávit de 0,8%, la CCAA de -1,0% y las Corporaciones Locales -0,2, lo que unido al déficit del -1,5% del Estado da un total para todas las Administraciones Públicas de -1,9% del PIB.
- 6.Los PGE son rigurosos, austeros y se dirigen a potenciar el crecimiento y la protección social.
- 7.Reducción del 30% de la oferta de empleo público.
- 8.Congelación de salarios de Altos Cargos y Altos Directivos de entidades empresariales, y otros Organismos y Fundaciones públicas.
- 9.Profundizar en el cambio del modelo productivo dirigiendo los esfuerzos hacia la economía del conocimiento, la innovación tecnológica, la modernización de las infraestructuras, y aumento de la productividad.
- 10.Reordenar el gasto hacia I+D+i, infraestructuras y educación (aunque ya eran manifestaciones del año anterior) (en el Programa Ingenio 2010, se prevé un aumento del gasto multiplicado por 2,6% entre 2004 a 2008 y un peso el en PIB del 1,20%).
- 11.En I+D+i el gasto aumenta el 6,7% alcanzando la cifra de 8.191,96% y se prevén unos Gastos Fiscales de apoyo directo de 253 mll. de €
- 12.Implantar un Plan Nacional de I+D+i 2008-2011 (que heredará el Programa Ingenio con 5 series de líneas estratégicas: Salud, biotecnología, Cambio Climático, Tecnología de la comunicación y nanotecnología).
- 13.Apoyo a las empresas con la reforma de la ley 13/1986 de fomento y coordinación de la investigación científica y técnica.
- 14.Inversiones en Infraestructuras superiores al crecimiento del PIB con 22.114,08 mll. de € del Sector Público Estatal.(pero de hecho la política de Infraestructuras supone solo 13.167,59 mll. de €, pero para alcanzar dicha cifra se tienen que sumar las inversiones de los Entes Públicos y Sociedades Mercantiles Estatales que son 13.805,41 mll. de €)
- 15.Inversiones por 8.199,96 mll. de € en Ferrocarriles, lo que supone un 19,93% más que en 2008 (ADIF existe desde 2004)
- 16.Supresión de pasos a nivel desde el 2005 a 2012 de los que ya van más de 700.
- 17.Inversiones en nuevas autopistas y carreteras (priorizando el mallado de la red de gran capacidad) para ejecutar 450 km.
- 18.Para la conservación y explotación de carreteras 1.317,24 mll. de € y para inversiones en carreteras 5.614,30 mll. de € (esta cifra es la suma de 3.855,36 de inversiones del Estado y 1.758,94 mll. de € de inversiones Entes Públicos y Sociedades Mercantiles Estatales), que representan 15,55% más que en 2008.
- Aeropuertos 1.776,94 mll. de € 15.516 metros de nuevas pistas. En puertos 1.547,95 mll. de €, en costas 290,95 m, en política hidráulica 4.220,74 mll. de €
- 19.Inversiones en regadío 225,85 mll. de €
- 20.Créditos en educación aumentan en 55,03 m. hasta 2.987,65 mll. de €, que es el valor de la Política Pública Educación.
- 21.En becas 1.280,59mll. de € (se crea una nueva beca básica)
- 22.En ayudas Erasmus 66 mll. de €
- 23.En relación con el Cambio climático. .Medidas para reducir las emisiones y para comprar derechos de emisión.
- 24.Se mantiene el gasto social que crecen un 9,5% pasando al representar el 53% del gasto total consolidado de los PGE(como se puede ver en el Cuadro9).
- 25.La política de Desempleo en pagos por prestaciones absorbe 19.292,16 mll. de € un 24,4% más que en 2008, en donde se ha incluido una cifra adicional de

2.000 mll. de € Mientras que las políticas activas de empleo ascienden a 7.583,66 mll. de €

26.La política de pensiones asciende a 106.098,58 mll. de € aumentando un 8,3% sobre el 2008 (con una subida de las pensiones mínimas del 6% y manteniendo el poder adquisitivo el resto). Como se puede ver en el Cuadro 9.

27.En cuanto al gasto para hacer efectiva la ley de Dependencia se ha dotado un crédito de 1.158,69 mll. de €, lo que supone un aumento del 33% respecto al año 2008(en junio estaban siendo atendidas 387.933 personas).

28.La política de vivienda aumenta un 16,6% alcanzando 1.606,8 mll. de €, como se puede ver en el Cuadro 9, y anuncia la aprobación del nuevo Plan de Vivienda Estatal.

29.Para la igualdad de género se destaca la aportación de 37,70 mll. de € dentro del Programa “Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

30.En cuanto a inmigración se incluyen 217,22 mll. de € para el Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes.

31.La ayuda Oficial al Desarrollo se presenta como una prioridad política que alcanza los 4.351,23 mll. de € un 2,23% superior (junto con las aportaciones de Entes Territoriales se alcanzará un nivel del 0,5% del PIB), aunque no se detalla el esfuerzo del Estado.

### **3.ANALISIS DEL GASTO PUBLICO POR INSTITUCIONES Y SEGÚN LA CLASIFICACIÓN ECONOMICA.**

Los presupuestos generales del Estado suelen habitualmente presentarse siguiendo tres criterios diferentes, que lejos de ofrecer informaciones contradictorias, son complementarios, ya que cada uno facilita la visión de un aspecto diferente de los PGE. Aquí se presentarán y analizarán con detalle los PGE-2009 desde las perspectivas institucional, económica y de políticas de gasto.

En primer lugar, la presentación institucional de los presupuestos responde a los criterios orgánicos que reflejan quién gasta y quien es el responsable de cada presupuesto. En los PGE-2009, como se puede ver en el Cuadro 5, los cuatro grandes subsectores que integran los presupuestos administrativos son: el Estado, los Organismos Autónomos, Otros Organismos del Estado, en donde este año se encuadran por primera vez las nuevas Agencias Públicas, y la Seguridad Social.

Entre los cuatro subsectores indicados, el Estado y la Seguridad Social tienen un presupuesto único, mientras que los Organismos Autónomos<sup>16</sup> y Agencias y Otros Organismos Públicos<sup>17</sup>, contienen múltiples presupuestos independientes que aquí se han agregado bajo estas denominaciones. En conjunto los cuatro agregados institucionales se caracterizan por tener los créditos de gastos con carácter limitativo. De esta manera se pueden consolidar entre sí y analizar conjuntamente, dejando fuera de esta consolidación a los organismos que tienen carácter empresarial.

Los gastos no financieros consolidados del sector público administrativo estatal, para el 2008 y 2009, se han recogido en el Cuadro 5. Los gastos consolidados de cada una de las cuatro agrupaciones aquí presentadas ascienden, respectivamente, a 157.604,27 mll. de €, 44.987,50 mll. de €, 2.02.75 mll. de €, 1.871,63 mll. de €, y 114.477,37 mll. de €. Todo ello supone un aumento del gasto total sin consolidar de 320.961,56 mll. de €, mientras que si se descuentan las cifras consolidadas el gasto total capítulos I a VII consolidado para la Administración Estatal asciende a 304.113,97 mll. de €, creciendo un 4,96% respecto al año 2008, es decir, -1,51 puntos porcentuales por debajo del crecimiento del PIB, ligeramente inferior al ratio estimado para el año anterior. En dicho cuadro se puede observar igualmente la importancia relativa, como se ha puesto de manifiesto en el Grafico 1.

<sup>16</sup> El gasto de la agrupación Organismos Autónomos para el año 2009 corresponde a 44 Organismos Autónomos relacionados y a una agrupación residual de escaso peso relativo en el gasto total (0,3%), entre los que cabe destacar el Servicio Público de Empleo Estatal y el Fondo Español de Garantía Agraria, cuyos gastos presupuestados suponen, respectivamente, el 59,1% y el 15,7% del gasto total, mientras que el resto apenas superan el 3% solo tres organismos, la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, el Instituto para la Reestructuración y Minería del Carbón y el Fondo de Garantía Salarial, del resto el más importante es el de Confederaciones Hidrográficas.

<sup>17</sup> El gasto de la agrupación Otros Organismos Públicos esta configurado por la suma de los gastos de las ocho entidades siguientes: Agencia Estatal de Administración Tributaria (62,4%), Instituto Español de Comercio Exterior (12,2%), Centro Nacional de Inteligencia (13,2%), Instituto Cervantes (5,3%), Consejo de Seguridad Nuclear (2,6%), Museo Nacional del Prado (2,4%), Consejo Económico y Social (0,5%), Agencia de Protección de Datos (0,8%) y la Comisión Nacional de la Competencia (0,6%).

**CUADRO 5.**  
**PRESUPUESTO DE GASTOS DEL**  
**ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, OTROS ORGANISMOS Y SEGURIDAD SOCIAL.**

Millones de Euros

AGRUPACIONES INSTITUCIONALES	2008	2009	DIFERENCIA 2009-2008.	TASA DE CRECIMIENTO 2009/2008	DIFERENCIA CON TASA DEL PIB	en % del GASTO TOTAL 2008 (*)	en % del GASTO TOTAL 2009 (*)	DIFERENCIA % 2009-2008
ESTADO	152.531,10	157.604,27	5.073,17	3,33	-0,12	50,22	49,09	-1,13
ORGANISMOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO	41.338,82	44.987,50	3.648,68	8,83	5,38	13,61	14,01	0,40
OTROS ORGANISMOS PÚBLICOS y AGENCIAS.	3.751,85	3.957,08	205,23	5,47	2,02	1,24	1,23	0,00
-AGENCIAS.	1.774,72	2.020,79	246,07	13,87	10,42	0,58	0,63	0,05
-OTROS ORGANISMOS PÚBLICOS	1.977,13	1.936,29	-40,84	-2,07	-5,51	0,65	0,60	-0,05
SEGURIDAD SOCIAL	106.081,10	114.477,37	8.396,27	7,91	4,47	34,93	35,66	0,73
TOTAL SECTOR PUBLICO ADMON. ESTATAL (sin consolidar)	303.702,87	321.026,22	17.323,35	5,70	2,26	100,00	100,00	0,00
TOTAL SECTOR PUBLICO ADMON. ESTATAL (consolidado)	294.936,93	304.113,95	9.177,02	3,11	-0,34	97,11	94,73	-2,38
PIB nominal (Miles de Mil.Euros)	1.099,20	1.137,10	37,90	3,45	0,00			

-Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2009 y Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2008. Ministerio de Hacienda

'(\*) Créditos Totales suma de los Capítulos I a VII de gastos de los organismos respectivos sin consolidar.

En relación con el año anterior la Seguridad Social, los Organismos Autónomos y las nuevas Agencias Públicas aumentan relativamente más que el PIB, en 10,42%; 5,38% y 4,47%. Mientras que el Estado y Otros Organismos Públicos aumentan relativamente menos que el PIB en -0,12 y -4,59%. En conjunto aumenta la importancia relativa del gasto total respecto al PIB, pues el diferencial entre ambos es de -1,51%, en el sentido de un aumento de la partición del Sector Público en el PIB, ya que éste crece solamente el 3,45%.

Por otra parte, aunque la clasificación orgánica proporciona una información útil, no permite un análisis económico detallado, pues muchas de las variaciones sólo reflejan cambios formales en la organización del Estado y no en relación con la sociedad. Por lo tanto, se requiere un análisis más detallado para observar los posibles efectos económicos. Para ello, es necesario acudir a la clasificación económica, según los datos recogidos en el Informe Económico y Financiero". Así, se han elaborado los Cuadros 6, 7 y 8, a partir de los datos allí recogidos, donde se pueden observar no solo las magnitudes absolutas y relativas de los principales conceptos económicos de gasto y de ingreso, sino sus variaciones respecto al año anterior y, además, se estiman los principales saldos presupuestarios.

En conjunto, como se puede observar en el cuadro 6, los gastos no financieros crecen, en términos relativos del PIB, el 4,96%, una cifra superior en 1,51 puntos porcentuales a la tasa de crecimiento del PIB, estimado en el 3,45%. En particular, los capítulos de gasto que más crecen, aparte del Fondo de Contingencia que crece un 11,96%,<sup>18</sup> le siguen las Transferencias de Capital con 10,03%, los Gastos de Personal y las Transferencias corrientes con 5,56% y 5,32%. Aunque la tendencia del conjunto de gastos no financieros esta dominada por la evolución del los gastos de las transferencias corrientes, que suponen el 71,43%. Una valoración global separando gastos de transferencia de gastos reales permite apreciar que las transferencias crecen el 8,16%, mientras que los gastos reales (de personal, corrientes y de inversión) se reducen significativamente en -6,66%.

<sup>18</sup> El Fondo de Contingencia se vio afectado en el 2005 por un cambio metodológico, pues se añadieron para imprevistos que en años anteriores se encontraban dispersos en otros capítulos presupuestarios. En general, se había venido configurando solo con los el 2% de del límite de gasto no financiero del Estado, que en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008 se ha fijado para el 2009 160.157,66 mll. de €

Los gastos que menos crecen son las inversiones, lo que anticipa una cierta contradicción con el objetivo de aumentar los gastos en infraestructura. Por otra parte, rompe la tendencia a la baja de los gastos financieros de los últimos años, debido en parte a la bajada de los tipos de interés, mientras que, en el actual marco de austeridad, paradójicamente los Gastos de Personal crecen a una tasa superior a la del PIB) se debe principalmente al crecimiento del gasto en clases pasivas, que crece en 9,1%, mientras que el personal activo solo crece el 3,9%.

Por último, entre los gastos hay que comentar las operaciones financieras, en particular las variaciones de activos, que ascienden a 25.782,32 M€, suponen un crecimiento del 4,07%. Esta cantidad está compuesta de 14.275,27 mll. de € del Estado, 937,26 mll. de € de Organismos Autónomos y 10.567,17 mll. € de y 2,62 mll. de € por el resto de los organismos. En el caso del Estado hay que señalar que el 86,1% del total del gasto en activos financieros lo realizan los ministerios de Industria, Turismo y Comercio (4.489,15 mll. de €, con un crecimiento del 46,2%), Fomento (2.342,89 mll. de €, con un crecimiento de -46,2%), el Administraciones Públicas (2.995,3 mll. de €, con un crecimiento del 13,1%), Economía y Hacienda (1.797,52 mll. de €, con un crecimiento de -13,1%) y Medio Ambiente (669,24, con un crecimiento del 8,9%). En el caso de los Organismos Autónomos la mayor parte del gasto se debe a las dotaciones a Fondo de Garantía Salarial (895,19 mll. de €) y al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (30,03 mll. de €). En el caso de la Seguridad hay que señalar la importancia del Fondo de Reserva de la Seguridad Social por el que se dotan 8.023,40 mll. de €

Mientras que las variaciones de pasivos ascienden 34.306,82 mll. de € y se deben principalmente a las amortizaciones de deuda pública. En particular, en el caso del Estado se deben casi en el 100% a amortizaciones de Deuda Pública y de Préstamos en moneda nacional o extranjera (solo 0,53 son devoluciones de Depósitos y Fianzas). Las variaciones de pasivos en los Organismos Autónomos son 325,93 mll. de € se deben en su mayor parte a amortización de préstamos de las Confederaciones Hidrográficas (129,27 mll. de €, especialmente la del Guadalquivir) y del Fondo de Garantía Salarial (90,15 mll. de €). En la Seguridad Social y otros Organismos y Agencias las cifras son muy próximas a cero.

En conjunto los gastos no financieros crecen al 4,96%, lo que supera el crecimiento del PIB en 1,51 puntos porcentuales, mostrando continuidad con el cambio de tendencia que se inició con los PGE-2005, aumentando el peso relativo del gasto público en la economía.

En cuanto a los ingresos, como se puede ver en el Cuadro 7, se observa una disminución por primera vez en muchos años de crecimiento de los ingresos no financieros, que es de -2,21%. En general, lo más significativo de los de ingresos al contemplarlos por capítulos es la disminución observada en casi todos los conceptos, aunque debido a la importancia del capítulo I, que representa el 73,30% del total, la tendencia está prácticamente determinada por su evolución, en particular por la del IRPF y las cotizaciones sociales.

En particular, el capítulo primero de ingresos, que está constituido por impuestos directos y donde se incluyen el IRPF y las cotizaciones a la Seguridad Social, disminuye el -1,76%. Les siguen en importancia relativa los impuestos indirectos, que disminuyen el -5,92%. Sin embargo, hay un capítulo de ingresos que aumenta la recaudación, es el de los ingresos patrimoniales que aumentan un 29,24%.

En el caso del Estado, de los ingresos del capítulo I, dado las Cotizaciones Sociales ascienden a 112.436,60 mll. de €, los ingresos de Organismos Autónomos 26.703, 19mll. de € (comprende las cotizaciones afectas al Servicio Público de Empleo Estatal, al fondo de Garantía Salarial, y a las Mutualidades de funcionarios) y los impuestos directos propiamente dichos son 77.041,05 mll. de € con unas estimaciones de recaudación de -7,9% (siendo el impuesto sobre la renta de las personas físicas 43.167,00; el de Sociedades 30.085,00 y el de no residentes 2.675,00 mll. de €, con unas variaciones respecto del año anterior, respectivamente, de -3,3%, -15,1% y 11,7%). En relación con los impuestos indirectos la recaudación estimada es de 50.202,00 mll. de €, con una variación estimada respecto del año anterior de 18,3% (siendo por IVA 35.531 mll. de € y por Impuestos Especiales 11.253,00 mll. de €, con un crecimiento respecto del año anterior de 27,9% y -1,8%). Además, cabe destacar, dentro de los ingresos patrimoniales, la caída de ingresos por “dividendos y beneficios” del Banco de España, cuyas previsiones lo sitúan en 2.203,89%, lo que presenta que Por último, cabe destacar que los ingresos por variaciones de activos ascienden a 2.340,16 mll. de € que corresponden a reintegros de préstamos concedidos por el Estado.

En el caso de los Organismos Autónomos los ingresos no financieros ascienden a 43.317,92 mll. de €, aumentando en el 11,00%, de los cuales por recursos propios son 29.281,15 mll. de € y por Transferencias 14.036,78 mll. de €, aumentando respectivamente en 7,7% y 18,5%. Los recursos propios son en su mayoría procedentes de las cotizaciones sociales afectas al Servicio Público de Empleo Estatal, al Fondo de Garantía Salarial y a las Mutualidades de Funcionarios, que ascienden a 26.703,19 mll. de € y representan el 91,2 de total de recursos propios. Siendo los ingresos por transferencias de la Unión Europea una parte importante de los ingresos. En particular, los ingresos por transferencias corrientes son 4.311,65 mll. de € del Estado para el Servicio Público de Empleo Estatal y 6.625,11 mll. de € (el 59,7% del total) del exterior, principalmente del FEAGA para el Fondo Español de Garantía Agraria. Mientras que los ingresos por Transferencias de Capital ascienden a 2.933,19 mll. de € (el 48,8% del total) del exterior 1.431, 79 mll. de € proceden del FEAGA Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión y Fondo de Desarrollo Regional, cuyo destinos son principalmente el Fondo Español de Garantía Agraria (1.034 mll. de € y los organismos dependientes del ministerio del Medio Ambiente).

En particular, las cotizaciones a la Seguridad Social crecen un 7,5% ascendiendo a 112.436,60 mll. de €. Además cabe destacar las operaciones financieras por un valor 1.317,61 mll. de € que son debidos a aplicación de remanentes de tesorería en el presupuesto de la Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Finalmente en el cuadro 8, se recogen los saldos más significativos de las cuentas de ingresos y gastos. El ahorro/desahorro, la capacidad/necesidad de financiación, las variaciones netas de activos y las variaciones netas de pasivos, se han estimado, respectivamente, en 15.891,48 mll. de €, -9.177,03 mll. de €, -19.284,04 mll. de € y 28.461,07 mll. de €. Estos saldos nos indican que el conjunto de operaciones presupuestarias se saldan, en términos del PIB, con un ahorro del 1,40%, un déficit de 0,81%, con unas variaciones netas de activos financieros de 1,70%, y con unas variaciones netas de pasivos financieros de 2,50%.

En síntesis, los saldos más relevantes del presupuesto han empeorado en los PGE-2009, respecto a las previsiones presupuestarias del 2008. En general el gasto crece más que el PIB, por lo que al no estimar un aumento semejante de la recaudación impositiva, conduce a un déficit presupuestario. Aunque este superávit no se corresponde con el concepto definido en la Ley de Estabilidad, al ser la medida de referencia que sirve para determinarlo, tiene una importancia muy significativa, ya que permite contemplar de forma homogénea el presupuesto en su conjunto y, además, tener la referencia e la Contabilidad Nacional.



**CUADRO 6.**  
**PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO PARA 2009: GASTOS POR CAPITULOS.**

Millones de €uros.

CAPÍTULOS DE GASTO.	2008	2009	DIFERENCIA 2009 -2008.	TASA DE CRECIMIENTO 2009/2008	DIFERENCIA CON TASA DEL PIB	en % del GASTO TOTAL 2008 (*)	en % del GASTO TOTAL 2009 (*)	DIFERENCIA % 2009 -2008
I.GASTOS DE PERSONAL (Activo y Clases Pasivas)	31.317,85	33.057,85	1.740,00	5,56	2,11	10,81	10,87	0,06
II.GASTOS CORRIENTES	8.372,61	8.540,18	167,57	2,00	-1,45	2,89	2,81	-0,08
III.GASTOS FINANCIEROS	16.679,27	17.174,09	494,82	2,97	-0,48	5,76	5,65	-0,11
IV.GASTOS DE TRANSFERENCIAS	206.243,75	217.218,80	10.975,05	5,32	1,87	71,18	71,43	0,25
-TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	262.613,48	275.990,92	13.377,44	5,09	1,65	90,63	90,75	0,12
V.FONDO DE CONTINGENCIA	3.099,91	3.470,69	370,78	11,96	8,51	1,07	1,14	0,07
VI.INVERSIONES REALES	14.068,06	13.684,56	-383,50	-2,73	-6,17	4,86	4,50	-0,36
VII.TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	9.967,87	10.967,78	999,91	10,03	6,58	3,44	3,61	0,17
-TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	24.035,93	24.652,34	616,41	2,56	-0,88	8,30	8,11	-0,19
=TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	289.749,32	304.113,95	14.364,63	4,96	1,51	100,00	100,00	0,00
VIII.VARIACIONES DE ACTIVOS	24.772,94	25.782,32	1.009,38	4,07	0,63	7,09	7,08	-0,01
-TOTAL DE GASTOS SIN VARIACIONES DE PASIVOS	314.522,26	329.896,27	15.374,01	4,89	1,44	90,01	90,58	0,57
IX.VARIACIONES DE PASIVOS	34.892,97	34.306,82	-586,15	-1,68	-5,13	9,99	9,42	-0,57
-TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	59.665,91	60.089,14	423,23	0,71	-2,74	17,08	16,50	-0,58
TOTAL DE GASTOS	349.415,23	364.203,09	14.787,86	4,23	0,78	100,00	100,00	0,00
TOTAL Gastos No Financieros Transferencias.	30.747,33	30.858,65	111,32	0,24	-6,66	10,61	10,15	-0,46
TOTAL Gastos No Financieros No Transferencias.	259.001,99	273.255,30	14.253,31	4,72	8,16	89,39	89,85	0,46
TOTAL Gastos Financieros.	59.665,91	60.089,14	423,23	2,39	-4,50	17,08	16,50	-0,58
PIB nominal (Miles de MII.Euros)	1.099,20	1.137,10	37,90	3,45	0,00			

- Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2009 y Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2009 . Ministerio de Hacienda.

(\*)Las cifras relativas se han calculado sobre el total de gastos no financieros, excepto las variaciones de activos y de pasivos que se han calculado sobre el Total de Gasto

**CUADRO 7.**  
**PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO PARA 2009: INGRESOS POR CAPITULOS.**

Millones de Euros.

CAPÍTULOS DE INGRESOS.	2008	2009	DIFERENCIA 2009 -2008.	TASA DE CRECIMIENTO 2009/2008	DIFERENCIA CON TASA DEL PIB	en % del GASTO TOTAL 2008 (*)	en % del GASTO TOTAL 2009 (*)	DIFERENCIA % 2009 -2008
I.IMPUESTOS DIRECTOS	220.046,09	216.180,84	-3.865,25	-1,76	-5,20	72,96	73,30	0,34
II.IMPUESTOS INDIRECTOS	53.363,00	50.202,00	-3.161,00	-5,92	-9,37	17,69	17,02	-0,67
III.TASAS Y OTROS INGRESOS	5.083,20	6.569,68	1.486,48	29,24	25,80	1,69	2,23	0,54
IV.TRANSFERENCIAS CORRIENTES	12.653,28	12.207,81	-445,47	-3,52	-6,97	4,20	4,14	-0,06
V.INGRESOS PATRIMONIALES	5.826,16	6.722,07	895,91	15,38	11,93	1,93	2,28	0,35
-TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	296.971,73	291.882,40	-5.089,33	-1,71	-5,16	98,46	98,96	0,50
VI.ENAJENACION DE INVERSIONES REALES	571,29	367,55	-203,74	-35,66	-39,11	0,19	0,12	-0,06
VII.TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	4.070,93	2.686,97	-1.383,96	-34,00	-37,44	1,35	0,91	-0,44
-TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	4.642,22	3.054,52	-1.587,70	-34,20	-37,65	1,54	1,04	-0,50
=TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	301.613,95	294.936,92	-6.677,03	-2,21	-5,66	100,00	100,00	0,00
VIII.VARIACIONES DE ACTIVOS	6.945,06	6.498,28	-446,78	-6,43	-9,88	1,99	1,78	-3,02
=TOTAL DE INGRESOS SIN VARIACIONES DE PASIVO	308.559,01	301.435,20	-7.123,81	-2,31	-5,76	88,31	82,77	-48,17
IX.ENDEUDAMIENTO BRUTO (EQUIV.Var.Neta.P.Finz).	40.856,22	62.767,89	21.911,67	53,63	50,18	11,69	17,23	148,17
-TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	47.801,28	69.266,17	21.464,89	44,90	41,46	13,68	19,02	145,15
TOTAL DE INGRESOS (=TOTAL DE GASTOS)	349.415,23	364.203,09	14.787,86	4,23	0,78	100,00	100,00	100,00
PIB nominal (Miles de MII.Euros)	1.099,20	1.137,10	37,90	3,45	0,00			

- Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2009 y Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2009. Ministerio de Hacienda.

(\*)Las cifras relativas se han calculado sobre el total de gastos no financieros, excepto las variaciones de activos y de pasivos que se han calculado sobre el Total de Gasto.

**CUADRO 8.**  
**PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO PARA 2009:**  
**AHORRO, DEFICIT, VARIACIONES DE ACTIVOS Y DE PASIVOS FINANCIEROS.**

Millones de Euros.

DIFERENCIAS [ INGRESOS - GASTOS ].	2008	2009	DIFERENCIA 2009 -2008.	TASA DE CRECIMIENTO 2009/2008	DIFERENCIA CON TASA DEL PIB	en % del GASTO TOTAL 2008	en % del GASTO TOTAL 2009	DIFERENCIA % 2009 -2008
Ahorro/ Desahorro	34.358,25	15.891,48	-18.466,77	-53,75	-57,20	3,13	1,40	-1,73
Capacidad / Necesidad de Financiación	11.864,63	-9.177,03	-21.041,66	-177,35	-180,80	1,08	-0,81	-1,89
VIII.VARIACIONES DE ACTIVOS	6.945,06	6.498,28	-446,78	-6,43	-9,88	0,63	0,57	-0,06
VIII.VARIACIONES DE ACTIVOS	24.772,94	25.782,32	1.009,38	4,07	0,63	2,25	2,27	0,01
Variaciones netas de activos financieros [I-G]	-17.827,88	-19.284,04	-1.456,16	8,17	4,72	-1,62	-1,70	-0,07
IX.C./N. DE ENDEUDAMIENTO BRUTO	40.856,22	62.767,89	21.911,67	53,63	50,18	3,72	5,52	1,80
IX.VARIACIONES DE PASIVOS	34.892,97	34.306,82	-586,15	-1,68	-5,13	3,17	3,02	-0,16
Variaciones netas de pasivos financieros [I-G]	5.963,25	28.461,07	22.497,82	377,27	373,83	0,54	2,50	1,96
PIB nominal (Miles de MII.Euros)	1.099,20	1.137,10	37,90	3,45	0,00			

- Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2009 y Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2009 . Ministerio

## **5.LAS POLITICAS DE GASTO PRESUPUESTARIAS.**

En tercer lugar, aunque, el equilibrio presupuestario es una condición necesaria para la estabilidad macroeconómica, la estructura y composición del gasto es también un elemento muy significativo, no solo para satisfacer otros objetivos igualmente importantes, sino para contribuir a la estabilidad a medio y largo plazo. Como se ha indicado anteriormente, la clasificación económica proporciona información sobre la naturaleza del gasto, pero no permite conocer las finalidades que persiguen los gastos. Para ello es preciso analizar el gasto atendiendo a las Políticas de Gasto.

La presentación de las Políticas de Gasto, como se puede apreciar en el Cuadro 9, sigue la estructura introducida en los presupuestos recientemente. En particular, las Políticas de Gasto se presentan agrupadas en cuatro grandes apartados denominados: Servicios Públicos Básicos, Gasto Social, Actuaciones de Carácter Económico y Actuaciones de Carácter General.

Previamente al análisis de las Políticas de Gasto hay que señalar una limitación relevante, que se observa tanto en la Presentación de los PGE-2009 como en el Informe Económico Financiero, pues la información que contiene no es homogénea con la presentada en otros cuadros, ya analizados en este trabajo. En este caso, a diferencia de lo que se ha hecho en el análisis del gasto, cuando se seguía la clasificación institucional o económica, se ha tomado como medida de referencia el gasto agregado de los capítulos I a VIII, que incluye también las variaciones de activos financieros, (Informe Económico Financiero, (página 138), y no los gastos no financieros (capítulos I a VII). Debido a esta forma de presentar la información aquí se analizará la misma siguiendo dicha presentación.

Así, el total de las Políticas de Gasto ascienden a 329.896,27 mll. De €, es decir, 25.782,32 mll. de € más que en una situación en la que no se hubieran incluido las variaciones de activos financieros, que habrían ascendido a 304.113,95 mll. de €. En términos del PIB, la presentación que se hace incluyendo las variaciones de activos implica formalmente el aumento de Gasto Público desde el 26,74% al 28,83%, lo que supone un incremento de 2,08 puntos porcentuales en el PIB en las cifras que se utilizan.

En principio, las Políticas de Gasto podrían no verse alteradas si las variaciones de activos se repartieran homogéneamente entre todas ellas. Sin embargo, las variaciones de activos se concentran más en unas determinadas políticas de gasto, como es el caso, que habitualmente viene sucediendo los últimos años, de la política de Gestión y Administración de la Seguridad Social. Por lo tanto, es preciso tener en cuenta que el volumen de gasto en la presentación que se hace en los PG-2009 no solo es mayor en gasto total en 2,08 puntos porcentuales, sino que el mayor incremento se produce tradicionalmente en las Políticas de Gasto Social (Edo, 2006).

En conjunto cabe señalar, como se puede observar en el Cuadro 9, que de las cuatro grandes Agrupaciones de Políticas de Gasto, solo la del Gasto Social crece relativamente más que el PIB y lo hace a una tasa de 9,47%. Del resto de Agrupaciones de Políticas de Gasto las de Servicios Públicos Básicos y Actuaciones de Carácter General crecen también, pero a unas tasas relativamente

bajas de 0,84% y 0,83%, inferiores a las previsiones de crecimiento del PIB. Por último, la Agrupación denominada Actuaciones de Carácter Económico presenta un crecimiento negativo de -1,66%.

Con el fin de concretar la atención sobre las Políticas de Gasto más relevantes, conviene aclarar previamente el contenido de las políticas agrupadas bajo la denominación de Actuaciones de Carácter General. Esta es una agrupación que no presenta un contenido muy homogéneo de Políticas de Gasto público, sino que es una agrupación residual donde se incluyen políticas relacionadas con la administración general del Estado, con transferencias o con gastos financieros. Como se ha indicado anteriormente, las Políticas de Gasto agrupadas bajo esta denominación aumentan en conjunto a una tasa de 0,83%, lo que se debe al resultado del crecimiento negativo de las políticas de Alta Dirección que decrece en -0,69% y de Administración Financiera y Tributaria<sup>19</sup> que decrece en -1,86%. El resto de políticas crecen todas por debajo de la tasa de crecimiento del PIB, pues la de Servicios de Carácter General, Transferencias a Otras Administraciones<sup>20</sup> y Deuda Pública,<sup>21</sup> que crecen, respectivamente, 2,35%; 0,18% y 2,96%.

Las otras tres Agrupaciones de Políticas de Gasto son mucho más relevantes respecto de las decisiones de los gobiernos, ya que las Políticas de Gasto que contienen, muestran la importancia relativa de los recursos destinados a los distintos tipos de políticas económicas y sociales.

En primer lugar, la agrupación de Gasto Social, como se puede observar en el cuadro 9, no solo es la más importante, pues supone el 52,78% del gasto total (definido como suma de los créditos de los Capítulos I a VIII), sino que es la que más crece, el 9,49%. Debido a este crecimiento aumenta su participación en el total de gastos presupuestarios en 2,21 puntos porcentuales, con un nivel de gasto de 174.107,04 mll. de €

Sin embargo, conviene recordar que esta Agrupación de Políticas de Gasto recoge una proporción relativamente más alta de variaciones de activos, pues la política de gasto Gestión y Administración de la Seguridad Social presenta unos gastos por variaciones de activos de 10.562,72 mll. de €, de los cuales 8.023,40 m€ son las dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Con esta incorporación el Fondo alcanza ya la cifra de 64.959,14 mll. de € (56.935,74 mll. de € más el incremento de este año 8.023,40 mll. de €).

Esta agrupación de Gasto Social incluye las Políticas de Gasto de marcado carácter social, como son las de Pensiones, Otras Prestaciones Económicas, Servicios sociales, Fomento al empleo, Desempleo,<sup>22</sup> Acceso a la Vivienda y

<sup>19</sup> La Política Administración Financiera y Tributaria presenta un gasto de 1.596,87 mll. de €, de los cuales la Agencia Estatal de la Administración Tributaria absorbe 1.208,98 mll. de €, lo que supone una reducción del -3,1% respecto del año pasado.

<sup>20</sup> El 62,4% del total corresponde a Transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas (45,1%) y a las Entidades Locales (17,3%), por un valor de 38.618,28 mll. de € y 14.824,83 mll. de € que se deben, respectivamente, en el 84,4% al Fondo de Suficiencia y en el 59,0% y 28,4% a la participación de Ayuntamientos y Diputaciones en los ingresos de Estado.

<sup>21</sup> La Deuda Pública al cierre de 2008 se prevé que se represente el 36,8%, por lo que el incremento previsible en el 2009, que podría alcanzar 17.100 mll. de €, la elevaría hasta un 38,8%.

<sup>22</sup> La política de Desempleo se explica por las previsiones debidas a la crisis económica y a la actualización monetaria de las prestaciones, por la variación de los colectivos objeto de protección y por el incremento de los porcentajes aplicables al IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples), para determinar las cuantías de los distintos tipos de prestaciones por desempleo.

**CUADRO 9**  
**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2009: POLÍTICAS DE GASTO.**

Millones de Euros.

POLÍTICAS DE GASTO.	2008	2009	DIFERENCIA 2009 -2008.	TASA DE CRECIMIENTO 2009/2008	DIFERENCIA CON TASA DEL PIB	en % del GASTO TOTAL 2008 (*)	en % del GASTO TOTAL 2009 (*)	DIFERENCIA % 2009 -2008
1.1.JUSTICIA	1.564,03	1.658,49	94,46	6,04	2,59	0,50	0,50	0,01
1.2.DEFENSA	8.149,35	7.831,87	-317,48	-3,90	-7,34	2,59	2,37	-0,22
1.3.SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES PENITENCIARIAS	8.450,17	8.647,20	197,03	2,33	-1,12	2,69	2,62	-0,07
1.4.POLÍTICA EXTERIOR	3.468,49	3.676,13	207,64	5,99	2,54	1,10	1,11	0,01
<b>A.SERVICIOS PUBLICOS BASICOS</b>	<b>21.632,04</b>	<b>21.813,69</b>	<b>181,65</b>	<b>0,84</b>	<b>-2,61</b>	<b>6,88</b>	<b>6,61</b>	<b>-0,27</b>
2.1.PENSIONES	98.011,78	106.098,58	8.086,80	8,25	4,80	31,16	32,16	1,00
2.2.OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS	14.085,29	14.973,33	888,04	6,30	2,86	4,48	4,54	0,06
2.3.SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL	2.287,90	2.472,07	184,17	8,05	4,60	0,73	0,75	0,02
2.4.FOMENTO del EMPLEO	7.683,83	7.583,66	-100,17	-1,30	-4,75	2,44	2,30	-0,14
2.5.DESEMPLEO	15.777,08	19.615,95	3.838,87	24,33	20,88	5,02	5,95	0,93
2.6.ACCESO A LA VIVIENDA	1.378,40	1.606,83	228,43	16,57	13,12	0,44	0,49	0,05
2.9.GESTIÓN Y ADMON. DE LA SEGURIDAD SOCIAL	11.232,72	12.920,49	1.687,77	15,03	11,58	3,57	3,92	0,35
<b>B1.ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	<b>150.457,00</b>	<b>165.270,91</b>	<b>14.813,91</b>	<b>9,85</b>	<b>6,40</b>	<b>47,84</b>	<b>50,10</b>	<b>2,26</b>
3.1.SANIDAD	4.433,82	4.622,32	188,50	4,25	0,80	1,41	1,40	-0,01
3.2.EDUCACIÓN	2.932,62	2.987,65	55,03	1,88	-1,57	0,93	0,91	-0,03
3.3.CULTURA	1.220,43	1.226,16	5,73	0,47	-2,98	0,39	0,37	-0,02
<b>B2.PRODUCCIÓN DE BIENES P.DE CARÁCTER PREFERENTE</b>	<b>8.586,87</b>	<b>8.836,13</b>	<b>249,26</b>	<b>2,90</b>	<b>-0,55</b>	<b>2,73</b>	<b>2,68</b>	<b>-0,05</b>
<b>B.GASTO SOCIAL</b>	<b>159.043,87</b>	<b>174.107,04</b>	<b>15.063,17</b>	<b>9,47</b>	<b>6,02</b>	<b>50,57</b>	<b>52,78</b>	<b>2,21</b>
4.1.AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	8.848,57	8.835,44	-13,13	-0,15	-3,60	2,81	2,68	-0,14
4.2.INDUSTRIA Y ENERGÍA	2.323,81	2.855,54	531,73	22,88	19,43	0,74	0,87	0,13
4.3.COMERCIO, TURISMO Y PYME	1.195,83	1.626,37	430,54	36,00	32,56	0,38	0,49	0,11
4.4.SUBVENCIONES AL TRANSPORTE	2.266,00	1.913,07	-352,93	-15,58	-19,02	0,72	0,58	-0,14
4.5.INFRAESTRUCTURAS	14.690,05	13.167,59	-1.522,46	-10,36	-13,81	4,67	3,99	-0,68
-INVESTIGACIÓN DESARROLLO E INNOVACIÓN CIVIL	7.676,61	8.191,96	515,35	6,71	3,27	2,44	2,48	0,04
-INVESTIGACIÓN DESARROLLO E INNOVACIÓN MILITAR	1.660,34	1.458,64	-201,70	-12,15	-15,60	0,53	0,44	-0,09
4.6.INVESTIGACIÓN. DESARROLLO E INNOVACIÓN.	9.336,95	9.650,60	313,65	3,36	-0,09	2,97	2,93	-0,04
4.7.OTRAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	876,71	832,32	-44,39	-5,06	-8,51	0,28	0,25	-0,03
<b>C.ACTUACIONES DE CARACTER ECONOMICO</b>	<b>39.537,92</b>	<b>38.880,93</b>	<b>-656,99</b>	<b>-1,66</b>	<b>-5,11</b>	<b>12,57</b>	<b>11,79</b>	<b>-0,78</b>
9.1.ALTA DIRECCIÓN	769,20	763,86	-5,34	-0,69	-4,14	0,24	0,23	-0,01
9.2.SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL	9.029,35	9.241,11	211,76	2,35	-1,10	2,87	2,80	-0,07
9.3.ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA	1.627,06	1.596,87	-30,19	-1,86	-5,30	0,52	0,48	-0,03
9.4.TRANSFERENCIAS A OTRAS ADMINISTRACIONES	66.273,84	66.392,78	118,94	0,18	-3,27	21,07	20,13	-0,95
9.5.DEUDA PÚBLICA	16.609,00	17.100,00	491,00	2,96	-0,49	5,28	5,18	-0,10
<b>D.ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>94.308,45</b>	<b>95.094,62</b>	<b>786,17</b>	<b>0,83</b>	<b>-2,61</b>	<b>29,98</b>	<b>28,83</b>	<b>-1,16</b>
<b>TOTAL GASTO CAPÍTULOS ( I a VIII)</b>	<b>314.522,28</b>	<b>329.896,27</b>	<b>15.373,99</b>	<b>4,89</b>	<b>1,44</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>
<b>PIB nominal (Miles de Mil.Euros)</b>	<b>1.099,20</b>	<b>1.137,10</b>	<b>37,90</b>	<b>3,45</b>	<b>0,00</b>			

- Fuente: Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2009 y Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2009. Ministerio de Economía y Hacienda.

- Las cifras relativas se han calculado sobre el total del Gasto de los Capítulos I a VIII, es decir, sobre el total de gastos no financieros más el gasto total de las variaciones de activos.

(\*) En términos homogéneos, teniendo en cuenta el Crédito Extraordinario para Inmigración aprobado con el Real Decreto Ley 1/2008.

fomento de la edificación, Sanidad, Educación y Cultura, cuyas tasas de crecimiento se pueden observar en el Cuadro 9. Entre ellas cabe destacar, la de Pensiones que es la más importante pues supone el 32,16% del Gasto Total, que crece a un intenso ritmo del 8,25%, lo que produce un aumento de 1 punto porcentual en el PIB. Esta agrupación de Gasto Social incluye las Políticas de Gasto de marcado carácter social, como son las de Pensiones, Otras Prestaciones Económicas, Servicios sociales, Fomento al empleo, Desempleo,<sup>23</sup> Acceso a la Vivienda y fomento de la edificación, Sanidad, Educación y Cultura, cuyas tasas de crecimiento se pueden observar en el Cuadro 9. Entre ellas cabe destacar, la de Pensiones que es la más importante pues supone el 32,16% del Gasto Total, que crece a un intenso ritmo del 8,25%, lo que produce un aumento de 1 punto porcentual en el PIB. Este gasto representa casi la mitad del aumento de toda la agrupación de Gasto Social, lo que muestra el continuo esfuerzo que la sociedad

<sup>23</sup> La política de Desempleo se explica por las previsiones debidas a la crisis económica y a la actualización monetaria de las prestaciones, por la variación de los colectivos objeto de protección y por el incremento de los porcentajes aplicables al IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples), para determinar las cuantías de los distintos tipos de prestaciones por desempleo.

española para atender situaciones de necesidad (vejez, incapacidad y otras), cubriendo éstas con pensiones contributivas, no contributivas y asistenciales, pagos de clases pasivas y otras. Además, la política de Otras Prestaciones Económicas, que supone el 5,45% del PIB y cubre principalmente situaciones de incapacidad temporal para trabajar, crece a una tasa del 6,30%, también muy superior al crecimiento del PIB. Por último, cabe destacar entre las políticas que tienen un peso relativo en el entorno del 5%, la de Desempleo, con 5,95%, es la que presenta la segunda tasa de crecimiento más elevada de todas las Políticas de Gasto con el 24,33%.

Por otra parte, hay que señalar que las políticas de Servicios Sociales y Promoción Social, Acceso a la Vivienda, Gestión y Administración de la Seguridad Social, aunque tienen un peso relativamente bajo en el total del gasto con 0,75%, 0,49% y 3,92%, crecen respectivamente el 8,05%<sup>24</sup>, el 16,57%<sup>25</sup> y 15,03%.<sup>26</sup> Entre todas las Políticas de Gasto la única que no crece es la de Fomento del Empleo que, teniendo un peso relativo en el total de 2,30%, se reduce en -1,30%.

Por otra parte, desde el año 2005 se viene realizando una subagrupación nueva dentro de la agrupación de Gasto Social, que se denomina Producción de Bienes Públicos de Carácter Preferente, que incluye algunos de los gastos más representativos del estado de bienestar: Sanidad, Educación y Cultura. La mayor parte de las competencias de gasto relacionadas con estas políticas están transferidas a las Comunidades Autónomas, por lo que la parte que gestiona es Estado es escasa pues supone el 2,68% del PIB. En conjunto crece pero por debajo del crecimiento del PIB a una tasa de 2,90%, siendo el crecimiento de cada política, respectivamente, de 4,25%; 1,88% y 0,47%.<sup>27</sup>

En segundo lugar, la Agrupación Políticas que más crece es la de Servicios Públicos Básicos, que aumenta un 0,84%, es decir, muy por debajo del PIB, teniendo una participación en el total de gasto del 6,61%. Comprende cuatro Políticas de Gasto: Justicia, Defensa, Seguridad Ciudadana y Política Exterior. Entre las Políticas de Gasto que se incluyen en esta agrupación destacan por su

---

<sup>24</sup> Constituidas por prestaciones tendentes a corregir las desigualdades por carencias físicas, psíquicas, edad marginación inmigración etc. Se trata de mejorar el nivel de protección de las personas y grupos sociales más vulnerables y desfavorecidos.

<sup>25</sup> La política de Acceso a la vivienda y Fomento de la Edificación está constituida casi en un 94% por transferencias de capital, para el programa de Promoción, Administración y ayudas para la Rehabilitación y Acceso a Vivienda. Además, incluye una dotación especial para atender a los compromisos derivados de la aplicación de la denominada “Renta Básica de Emancipación” y también otras ayudas entre las que figuran 210 mensuales para pago de alquileres.

<sup>26</sup> Integra el conjunto de gastos relevantes inherentes a actividades diversas como inspección de trabajo, gestión recaudatoria y administración financiera de la Seguridad Social. Lomás sobresaliente en la creación y desarrollo del Fondo de Reservas de la Seguridad Social, que este año alcanza una cifra de 8.023,40 mll. €

<sup>27</sup> En sanidad, los programas más importantes son los de asistencia sanitaria del mutualismo administrativo y atención primaria y especializada de las Mutuas de accidentes, que crece por debajo del PIB. Además, desarrolla una política de control del gasto, mediante la potenciación del uso racional de medicamentos, el de sanidad exterior y el Seguridad alimentaria.

Por su parte, la política de Educación esta constituida por un conjunto de programas el más importante de los cuales con el 45,0% del total de esta Política, es el de becas, que apenas crece el 0,7%, y le siguen en importancia sucesivamente el de educación infantil y el de enseñanzas universitarias, que crecen respectivamente -0,3% y el 7,8% (incluye las actividades de centros universitarios no descentralizados como la UNED, la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, el desarrollo de espacio europeo de educación superior, la Fundación ANECA, y la mejora de la calidad en las universidades).

Por último, la política denominada Cultura agrupa un conjunto de programas, el más importante de los cuales es el de museos con el 20,2% que crece un -4,6%, mientras que el que más crece es el de cinematografía con el 14,9% y el de teatro con el 4,7% (se incluyen también el fomento de actividades deportivas que crece el 1,6%).

mayor crecimiento, superior al del PIB, las de Justicia<sup>28</sup> y la de Política Exterior,<sup>29</sup> que aumentan a una tasa del 6,04% y 5,99%. La que más disminuye es la de Defensa<sup>30</sup> con un -3,90%, manteniéndose el gasto en la Política de Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias,<sup>31</sup> ligeramente por debajo de la tasa de crecimiento del PIB, pues crece un 2,23%.

En tercer lugar, la agrupación de Actuaciones de Carácter Económico decrece en su conjunto y también lo hacen muchas de las Políticas que contiene. En particular, la Agrupación en su conjunto decrece un -1,66%, y entre las Políticas que contiene figuran las de Agricultura, Industria, Comercio, Subvenciones al Transporte, Infraestructuras, Investigación y Otras Actuaciones de Carácter Económico. Esta agrupación recoge algunas de las políticas más importantes relacionadas con el objetivo de mejorar la productividad, como son la de infraestructuras,<sup>32</sup> que decrece -10,36%, y la de investigación,<sup>33</sup> que aumenta solo en el 3,36%, debido la importante caída en investigación militar. Por otra parte, aunque en la Política de Agricultura, Pesca y Alimentación,<sup>34</sup> y Subvenciones al Transporte<sup>35</sup> decrecen, hay una importante subida del gasto en las Políticas de Industria y Energía<sup>36</sup> y de Comercio Turismo y PYME,<sup>37</sup> que crecen respectivamente el 22,88% y el 36,00%.

En esta Agrupación llama la atención que la declaración de intenciones de aumentar las inversiones y la productividad se contradice con el crecimiento real de las partidas de infraestructuras e investigación. Sin embargo, esta caída paradójicamente se contradice con el objetivo de aumentar la inversión. Le explicación está en que una parte muy importante de las inversiones públicas se canalizan a través de empresas públicas cuyos presupuestos no figuran entre los del Sector Público Administrativo.

<sup>28</sup>La de Justicia distribuye sus acciones en varios programas, aunque el gasto se concentra principalmente en Tribunales y ministerio Fiscal. Sus principales objetivos van dirigidos a la modernización aumentando el gasto en el 21,4%, y también se dedica un esfuerzo especial a los gastos en formación, a la reordenación del mapa judicial, a la incorporación de nuevas tecnologías y a la modernización de los registros.

<sup>29</sup> En Política Exterior los principales aumentos de gastos van dirigidos a la preparación de la presidencia europea, la potenciación de las actividades del Instituto Cervantes y en el aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo, que pretende pasar desde el 0,2% en 2004 al 0,7% en 2012, siendo la cifra relativa prevista para el 2009 de 0,5%.

<sup>30</sup> La caída más importante se produce en Defensa en el programa de Modernización de las Fuerzas Armadas en -35,5%, mientras que en Formación aumenta 8,9 mll. de €

<sup>31</sup> En esta Política se propone aumentar el gasto ligeramente, con el que se financiará el aumento del número de efectivos de Policía y Guardia Civil, la vigilancia de fronteras, la mejora de la expedición electrónica del DNI y la creación de nuevos centros penitenciarios.

<sup>32</sup> El gasto en infraestructuras se presenta de junto con el gasto de las Empresas Públicas, aunque éstas no forman parte del ámbito institucional de los PGE. En particular, el gasto en infraestructuras de las Administraciones Públicas asciende a 8.208,67 mll. de € mientras que las Empresas Públicas gastan en infraestructuras 13.905,41 mll. de €

<sup>33</sup> En Investigación el gasto se halla repartido en Investigación Civil que aumenta y Militar que disminuye. En particular, en el Investigación Civil se presentan como objetivos prioritarios la convergencia con los ratios de otros países de la UE. Contiene 15 programas de gasto pero el más importante es el de Fomento de la investigación que supone el 25,1% y crece el 8,5%, y la Investigación y desarrollo tecnológico-industrial que supone el 32,7% y crece el 8,0%

<sup>34</sup> La política Agrícola está constituida principalmente por transferencias que constituyen el 72,8% y crecen -2,6%. El programa más importante es la regulación de mercados agrarios, que supone el 70,3%, con un crecimiento de apenas el 1,9%, siguiéndole el programa de Desarrollo medioambiental, que supone el 15,6%, que recibe fondos del FEADER y FEOGA creciendo el 11,9%.

<sup>35</sup> Las subvenciones al transporte se reparten de la siguiente manera: a)El Terrestre suponiendo el 70,5% del total decrece el -20,3%, b)El Marítimo suponiendo el 6% decrece el 9,0%, y c)El Aéreo suponiendo el 21,6% crece el 2,8%.

<sup>36</sup> La Política Industrial va dirigida a impulsar la actividad de la industria liberalizando y desregulando. El programa más importante es el de Reconversión y reindustrialización crece 26,3% y el de Desarrollo industrial que, con un peso de 19,4%, crece el 44,3%, y los programas de minería que suponen el 36% del total que crecen aproximadamente un 12%. En en ésta Política cabe destacar que el gasto por variaciones de activos ascendió a 996,14 mll. de €

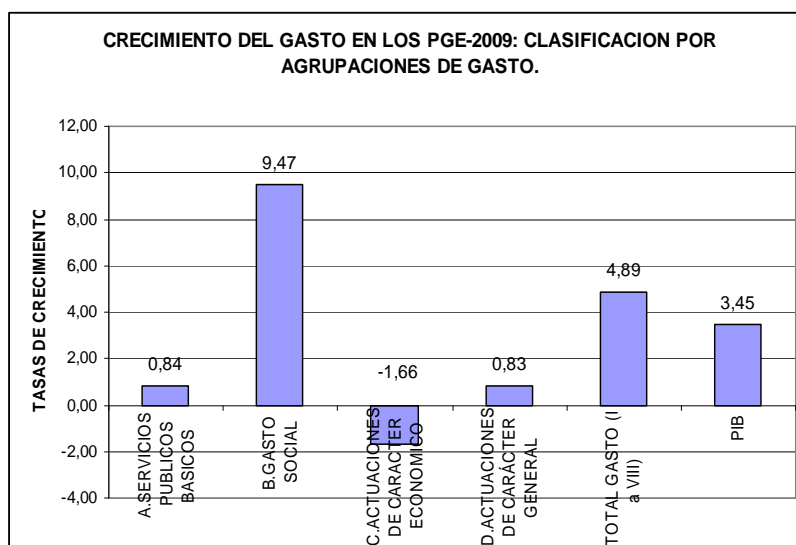
<sup>37</sup> Esta Política dedica una atención prioritaria al apoyo al comercio exterior y modernización de los mercados internos. Además, se anuncia la creación de un observatorio para control de precios minoristas. Por otra parte, pretende modernizar el sector turístico que absorbe el 47,3% y crece el 114,9%. Cabe señalar que una parte importante del gasto 929,29 mll. de € son variaciones de activos.



En conjunto, las Políticas de Gasto en su conjunto, estimadas por el gasto comprendido en los capítulos I a VIII, presentan una tasa de crecimiento de 4,89%, 1,44 puntos porcentuales superior a la del PIB, aunque para una valoración homogénea con los criterios aplicados en la clasificación económica, es decir, teniendo como referencia el gasto total no financiero, el crecimiento de las Políticas de Gasto sería de 4,96%, 1,51 puntos porcentuales más que lo que crece el PIB.

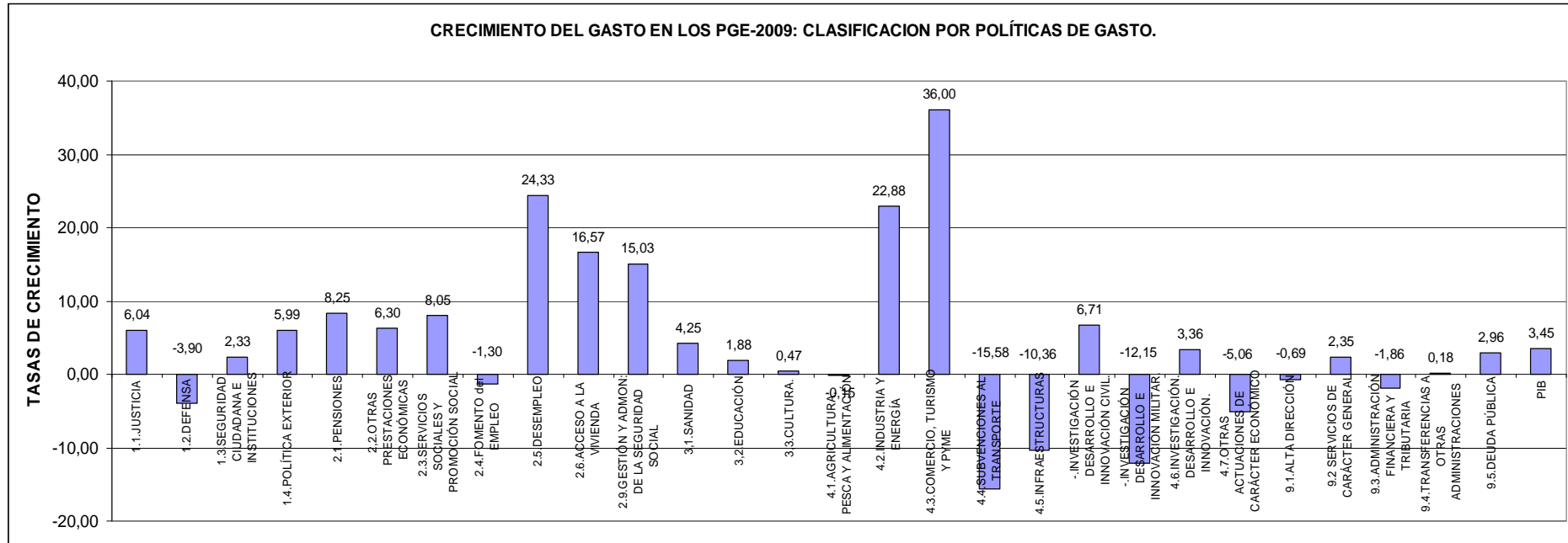
Al analizar el gasto por Agrupaciones de Políticas de Gasto hay que señalar, como se puede ver el Gráfico 2, que solo una crece más que el PIB, la de Gasto Social, mientras que las Actuaciones de Carácter Económico decrece en -1,66%. Las otras dos Agrupaciones de Políticas, las de Servicios Públicos Básicos y Actuaciones de carácter General, aumentan pero a una tasa inferior al crecimiento del PIB.

GRAFICO 2.



En cuanto a las Políticas de Gasto, como se puede apreciar en el Gráfico 3, hay tres cuyo crecimiento es muy superior a las demás, la de Comercio, Turismo y PYME, la de Desempleo y la de Industria y Energía, pues todas ellas superan los 20 puntos porcentuales de crecimiento. El resto de las Políticas que crecen por encima de la tasa del PIB son: Justicia, Políticas Exterior, Pensiones, Otras Prestaciones Económicas, Servicios Sociales y Promoción Social, Acceso a la Vivienda, Gestión y Administración de la Seguridad Social, Sanidad, e Investigación Desarrollo e Innovación Civil. Lo que supone la manifestación cuantitativa de la orientación de la política económica del gobierno.

GRAFICO 3



## **6.CONCLUSIONES**

En los epígrafes anteriores se ha descrito el ámbito territorial e institucional de actuación de los Presupuestos Generales del Estado, se han expuesto los objetivos de la política económica y presupuestaria y se han descrito las principales características de los PGE-2009 desde la triple perspectiva institucional, económica y funcional, analizando y destacando sus rasgos más importantes y su capacidad para contribuir a los objetivos generales económicos y sociales.

En primer lugar, en relación con la importancia relativa de los Presupuestos Generales del Estado, por una parte, en los últimos años ha culminado el proceso de descentralización administrativa, que ha reducido considerablemente el volumen de recursos gestionados por la administración central y, en consecuencia, la capacidad para conseguir los objetivos de la sociedad española, que ahora están distribuidos entre las diferentes administraciones, lo que ha afectado especialmente a las políticas de Sanidad y Educación. Por otra parte, el análisis se ha reducido ámbito institucional del Sector Público Administrativo, lo que reduce la visión general de las posibilidades de actuación financiera, pues en algunos casos como en las inversiones en infraestructuras, parte de dicha acción es ejecutada por instituciones que no son directamente dependientes de las decisiones del gobierno, sino por empresas creadas con dicha finalidad.

Además, la descripción del marco jurídico permite conocer los límites de las posibilidades de gestión presupuestaria. Los datos de partida han sido la descripción de los escenarios económicos y de los escenarios presupuestarios, con la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y el límite de gasto del Estado.

En segundo lugar, se han reseñado los objetivos de política económica y presupuestaria que el gobierno ha destacado como rasgos esenciales de los presupuestos, que han servido para orientar los análisis que se desarrollan en los epígrafes siguientes.

En tercer lugar, se ha analizado el gasto desde la perspectiva económica. Aquí, se ha analizado el gasto por la naturaleza económica del mismo valorando la evolución de los distintos capítulos de gasto y de ingresos, y se han calculado principales saldos. Entre los análisis realizados se han contrastado los resultados obtenidos con la información recogida en el epígrafe anterior. Una de los elementos a destacar ha sido que estos PGE-2009 están incumpliendo los objetivos del Acuerdo del Consejo de Ministros de mayo que señalaban un superávit de 0,02 para el año 2009. Además, estos presupuestos no solo presentan un déficit en términos de Contabilidad Nacional de -17.100,22 mll. de €, que equivalen a un déficit de -16.494,27 mll. de € en términos de Contabilidad Presupuestaria, sino que las últimas previsiones del gobierno y de los organismos internacionales rebajando las previsiones de crecimiento de la economía española entre 1 y 2 puntos porcentuales pueden provocar un efecto importante de los estabilizadores automáticos, lo que operaría de forma especialmente intensa en el lado de los ingresos, dando lugar a déficit muy superior a estas previsiones actualizadas.

En cuarto lugar, se han analizado las Políticas de Gasto de las que hay que destacar la importancia del Gasto Social, que no solo es el más importante de las

cuatro Agrupaciones de Gasto en que se presentan dichas políticas, sino que es la única que crece relativamente más que el PIB. Del resto de las Agrupaciones de Gasto dos, la de Servicios Públicos Básicos y Actuaciones de Carácter General, crecen a unas tasas inferiores a la del PIB, y una la de Actuaciones de Carácter Económico decrece. En este sentido, se ha podido contrastar que efectivamente los presupuestos responden a los objetivos presupuestarios generales de mantener prioritario el gasto social.

Un análisis más detallado, por Políticas de Gasto, permite destacar que las Políticas que más crecen, con cifras muy elevadas superiores al 20% son las de Industria y Energía, Desempleo y Comercio, Turismo y PYMEs. Además, crecen por encima de la tasa de crecimiento del PIB nueve Políticas de Gasto: Justicia, Políticas Exterior, Pensiones, Otras Prestaciones Económicas, Servicios Sociales y Promoción Social, Acceso a la Vivienda, Gestión y Administración de la Seguridad Social, Sanidad, e Investigación Desarrollo e Innovación Civil. El conjunto es representativo, no tanto del nivel de gasto en cada política, sino de la orientación que el gobierno actual ha dado a las prioridades de gasto. No obstante, la importancia relativa de las Políticas de Gasto que crecen es del 55,94 % del gasto total, donde solo la Política de Pensiones supone el 32,16% del total.

La composición del gasto por políticas, se presenta, en general, en coherencia con los objetivos propuestos, al aumentar el gasto en políticas que favorecen el incremento de la productividad y las que atienden a fines de carácter social. Sin embargo, el limitado campo de acción de la administración central en las políticas educativas, de sanidad y otras reduce las posibilidades de mejorar el nivel de prestaciones general de toda España, concentrando relativamente más su campo de acción en los gastos en pensiones.

En conclusión, los Presupuestos Generales del Estado son unos presupuestos que se gestionan en un marco normativo bien diseñado, con un conjunto de normas que facilitan su transparencia y el proceso de elaboración y, en consecuencia, su articulación para el logro del objetivo básico de estabilidad presupuestaria y del resto de los objetivos que cada gobierno considere oportuno establecer. En particular, los PGE-2009 son unos presupuestos poco coherentes con los objetivos de estabilidad económica, siguen la línea de años anteriores de aumentar su peso relativo en la economía española, cuyo crecimiento puede ser mayor en el presente año en la medida que el crecimiento real del PIB sea menor, y las Políticas de Gasto son coherentes con los objetivos manifestados.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Avance de la Actuación Presupuestaria de las Administraciones Públicas 2007. Intervención General de la Administración del Estado. IGAE. 2008.
- Los presupuestos generales de estado para 2007: Análisis económico y de las políticas de gasto. Valentín Edo Hernández. Documentos de Trabajo. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense.
- Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2009. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 2008.
- Informe Económico y Financiero. Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2009. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 2008.
- Constitución Española. (BOE. 29.12.1978)
- Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 13.12.2001).
- Ley 15/2006 de reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que autorizaba al gobierno a presentar un texto que refunda la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria de 12 de diciembre (BOE.13.12.2001).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre General Presupuestaria (BOE, 27.11.2003), actualiza y refunde normas anteriores (RD 1091/1988 Texto Refundido de Ley General Presupuestaria 29.09.1988)
- Ley Orgánica 3/2006 de reforma de la Ley Complementaria esta última (BOE. 27.05.2006)
- Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas LOFCA 8/1980)
- Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley de Estabilidad Presupuestaria (BOE, 14.12.2001).
- Orden EHA/1301/2008 de 6 de mayo por la que se dictan normas para la Elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2009 (BOE.09.05.2008).
- Orden EHA/1302/2008 de 7 de mayo por la que se dictan normas para la Elaboración de los Escenarios Presupuestarios para el periodo 2009-2011 (BOE.09.05.2008).
- Ratificación del Acuerdo de Gobierno por el Congreso de los Diputados (BOCG.30.06.2008).
- Real Decreto 2/2004 de Texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.
- Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE. 31.12.2007)